# Pengembangan KEBIJAKAN AGRARIA

untuk Keadilan Sosial, Kesejahteraan Masyarakat, dan Keberlanjutan Ekologis

Editor:
Laksmi A. Savitri
Valentina Arminah
Ahmad Nashih Luthfi
Amien Tohari



SAINS
Sajogyo Institute

SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL
1963

# Pengembangan Kebijakan Agraria untuk Keadilan Sosial, Kesejahteraan Masyarakat, dan Keberlanjutan Ekologis

**Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta**

**Lingkup Hak Cipta**

Pasal 2

1. Hak cipta merupakan hak ekslusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

**Ketentuan Pidana**

Pasal 72

1. Barang siapa tanpa sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau pasal 49 ayat (1) dan (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5 000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

# Pengembangan Kebijakan Agraria untuk Keadilan Sosial, Kesejahteraan Masyarakat, dan Keberlanjutan Ekologis

Tim Riset Sistematis 2010

Editor:
Laksmi A. Savitri
Ahmad Nashih Luthfi
Amien Tohari

STPN Press

SAINS Sajogyo Institute

**Pengembangan Kebijakan Agraria untuk Keadilan Sosial, Kesejahteraan Masyarakat, dan Keberlanjutan Ekologis**

© Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2010
Hak cipta dilindungi undang-undang

Cetakan pertama, 2010

Penulis: Tim Riset Sistematis 2010
Editor: Laksmi A. Savitri, Ahmad Nashih Luthfi, dan Amien Tohari
Cover: Dany Firdaus
Tata Isi: Ahmady Averoez

Penerbit:
STPN Press bekerjasama dengan
Sajogyo Institute

**Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional**
JL. Tata Bhumi no. 5
Yogyakarta
Telp. (0274) 587239

**Sajogyo Institute**
Jl. Malabar no. 22
Bogor, 16151
Telp/fax. (0251) 8374048

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)
Tim Riset Sistematis 2010
Pengembangan Kebijakan Agraria untuk Keadilan Sosial, Kesejahteraan Masyarakat, dan Keberlanjutan Ekologis
STPN dan SAINS, 2010
xviii + 214 hlm, 14 x 20 cm
ISBN: 978-6208-1295-59-7

# Kata Pengantar
# Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Upaya sistematis untuk rekoneksi penataan agraria dan pengembangan wilayah adalah sebuah upaya terencana untuk membangun dan mengembangkan pengetahuan terkelola tentang ekologi politik agraria dengan berbasiskan pengembangan jaringan dan proses pembelajaran. Pengetahuan terkelola mensyaratkan adanya suatu siklus tak terputus akan pengelolaan pengetahuan yang berbasis pembelajaran bersama.

Sistem tersebut hanya bisa dilaksanakan jika berbasis jaringan dan kerja kolaboratif. Dengan demikian ada tiga pihak yang penting untuk terlibat dalam pengelolaan pengetahuan tersebut, yaitu: pihak pengambil kebijakan, pihak akademisi dan aktivis gerakan sosial (masyarakat) dengan masing-masing perannya.

Dengan sistem pengelolaan pengetahuan ini diharapkan dapat dihasilkan 1) strategi kebijakan bagi para pengemban tugas dan pelaksana penataan struktur agraria dan pengembangan wilayah di tingkat provinsi dan kabupaten, 2) akumulasi kajian ekologi politik agraria, hukum dan sejarah agrarian bagi bahan pendidikan studi agraria di perguruan tinggi, 3) akses pertukaran data, informasi dan keahlian ke lingkungan *peer group* agraria internasional.

Pada tataran praksis, konsep pengelolaan pengetahuan berbasis jaringan dan kolaborasi multipihak ini merupakan lanjutan dan pengembangan dari kegiatan riset dan publikasi dalam konteks lingkar belajar yang sudah dijalankan oleh STPN bersama dengan berbagai perguruan tinggi dan lembaga riset independen, serta aktivis gerakan sosial sejak tahun 2008 lalu. Kegiatan pengelolaan pengetahuan yang telah berjalan sudah membentuk 1) jaringan Lingkar Belajar bersama Reforma Agraria, 2) Associate Scholar multikompetensi, 3) riset serta publikasi kolaboratif, 4) jaringan Cross-Border Consortium for Agrarian Transition Studies (CBCATS) antara STPN dengan IPB, University of Philippines, Atheneo de Cagayan, Samdhana Institute dan Sajogyo Institute.

Pada tahun 2010 ini, sistem tersebut akan dikembangkan lebih lanjut dengan tekanan tujuan pada Peningkatan kompetensi, Perluasan jaringan dan kolaborasi, Peningkatan jumlah publikasi dan penyebaran informasi .

Riset Sistematis 2010 Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional yang laporannya dibukukan ini, dilakukan dengan strategi pengelolaan pengetahuan dan dengan melibatkan penuh tiga pihak terkait sebagaimana disebutkan di atas. Adapun tema payung yang diangkat sebagai inti dari keseluruhan untaian pengelolaan pengetahuan ini adalah Merumuskan Model Terpadu Reforma Agraria dan Pengembangan Wilayah, dengan konsentrasi lokasi kajian dan tema sbb:

1. Di Tasikmalaya, Blitar dan Kediri, dikaji mengenai integrasi pelaksanaan reforma agraria dengan perencanaan pembangunan dan pengentasan kemiskinan di daerah. Hal ini untuk mengetahui koneksi dan diskoneksi antara perencanaan dan pelaksanaan pembangunan daerah dengan penataan struktur agraria.

2. Di Pacitan, Jawa Timur, dan Banjarbaru, Kalimantan Selatan, dikaji mengenai sejauhmana peran pengembangan LARASITA (*Mobile Office*) dalam melakukan terobosan kelembagaan pelayanan untuk penguatan kapasitas aparat dan warga desa dalam identifikasi ketimpangan agraria, konflik agraria dan krisis sosial-ekologi *(early warning system*) dan pembaruan sistem administrasi pertanahan di desa yang mencerminkan aspek-aspek identifikasi tersebut. Berusaha dikaji di mana peluang kelembagaan itu serta batasan ruang geraknya. Di Banjarbaru, penelitian bergerak lebih dari sekedar rencana semula mengenai kelembagaan LARASITA, namun mencoba melihat peluang partisipasi rakyat dalam pengurusan atas sumber daya agraria di level desa.
3. Di Sentani, Jayapura, coba diidentifikasi sistem penguasaan tanah masyarakat hukum adat dan permasalahannya serta kebijakan integrasinya dalam sistem hukum nasional.
4. Di Kalimantan Selatan, coba ditelusuri konstruksi hukum dan kelembagaan seputar rejim penanaman modal, rejim perijinan dan rejim pemberian hak bagi badan hukum usaha skala besar dan upaya kreatif pengembangan protokol baru untuk menjamin kesejahteraan rakyat dan keberlanjutan sosial-ekologisnya.
5. Terdapat penelitian di lokasi lain, yakni Ngandagan, Purworejo, Jawa Tengah, yang dilakukan dengan motif murni akademis. Hali laporan penelitian ini dibukukan secara terpisah dalam tahun ini pula.

Tidak lupa, dalam kesempatan ini kami mengucapkan banyak terima kasih kepada lembaga pemerintah maupun non pemerintah di beberapa lokasi penelitian ini, atas kerjasama dan proses belajar

bersama-samanya dengan para peneliti. Dalam hal ini, kegiatan riset sistematis tahun 2010 dilakukan sebagai riset kolaboratif, yaitu memadukan kompetensi hukum dan analisa spasial dari peneliti peneliti di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional dengan peneliti peneliti sosial ekonomi dari Sajogyo Institute, di bawah bimbingan sebuah tim *Steering Committee* yang terdiri dari para *scholars* agraria di ketiga disiplin ilmu tersebut yang berasal dari STPN (Dr. Oloan Sitorus, Dr. Valentina, Rofik Laksamana SH, MA), IPB (Dr. Satyawan Sunito, Moh. Shohibuddin, MSi), Dr. Suraya Afif (UI), dan Dr. Laksmi Adriani Savitri (Sajogyo Institute). Tentu saja, ucapan terima kasih juga kepada para peneliti dan penulis buku riset sistematis ini.

Kami menyadari bahwa gerakan kolaborasi dan kemitraan dalam kegiatan penelitian kajian agraria yang menggabungkan akademisi dari gugus kebijakan, perguruan tinggi dan *civil society*, bukanlah proses yang mudah dan bisa jadi merupakan langkah yang benar benar baru bagi kalangan pemerintah. Oleh sebab itu, banyak pembelajaran yang kami petik, baik dari proses kolaborasi itu sendiri, proses penelitian yang dijalankan, maupun hasil riset yang diproduksi darinya. Dengan segala kekurangan dan kelebihannya, kami berharap bahwa hasil penelitian ini dapat secara jernih diterima sebagai sebuah *second opinion* atau pandangan di luar *mainstream* bagi para pengambil keputusan di lingkungan keluarga besar kami BPN RI, yang berfungsi melengkapi horizon dan ragam dimensi sebagai bahan pengambilan keputusan. Kami berharap penerbitan buku ini menyumbang khazanah kajian agraria di Indonesia.

**Prof. Dr. Endriatmo Soetarto, M.A.**

# Pengantar Editor

A key intellectual attitude: problematisation.

Memproblematisasi kebijakan pertanahan di Indonesia dengan melihat, memeriksa, mencari ketersambungan, menemukan ketidaksambungan dan membandingkan berbagai kekuatan yang membentuknya, bagaimana ia terbentuk, siapa-siapa saja yang berada di dalam arena pembentukannya, serta siapa yang 'menang', terlempar, atau melawan, adalah upaya yang dihadirkan oleh kelima tulisan di dalam buku ini. Administrasi pertanahan, LARASITA, pemberian HGU, PPAN, tanah adat, dan rezim pertambangan di pulau kecil sekedar berfungsi sebagai pintu untuk memasuki arena proses-proses kebijakan (policy processes), dengan sikap bukan untuk semata-mata menelusuri tahap-tahap formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan itu, melainkan demi menggali dan mengungkap kekuatan yang bekerja sebagai pendorong, penavigasi arah dan penghidup, atau bahkan peredup dari kebijakan tersebut.

Mengapa problematisasi menjadi perlu? Sesungguhnya kesadaran akan ruang dan waktu menuntut kita untuk mengada dalam moda yang siklikal, bukan linier. Kebijakan agraria, dalam hal ini pertanahan, bisa terus-menerus dirumuskan, dibuat

instrumen penerapannya, dimonitor pelaksanaannya, diukur ketercapaiannya, dan semua urutan-urutan tindakan ini berada dalam garis lurus tak terhingga, rutin, monoton, dan 'mapan', sehingga berjalan mekanistik, hampir otomatis. Kelemahan dari proses mekanistik adalah absennya kesadaran, tidak lagi diketahui kapan dan dimana perlu untuk berhenti, jeda, memutar atau berbalik arah. Problematisasi sesungguhnya adalah refleksi atau gerak mengembalikan tindakan pada tindakan. Tanpa gerak siklikal ini, sulit ditemukan dimensi baru, pemulaian baru. Alih-alih kebaruan, yang terjadi bahkan bisa kebuntuan, karena selalu kembali kepada persoalan yang sama, yang seakan tidak pernah selesai. Lagi-lagi masalah konsentrasi aset, ketimpangan, kemiskinan, ketidaksambungan antara satu kebijakan dengan lainnya masih ditemukan di 50 tahun setelah kebijakan agraria pertama kali diundangkan. Inilah letak masalahnya: hilangnya siklus teori-aksi-refleksi, sehingga salah merumuskan masalah, apalagi menemukan jawaban.

Land governance, sebagai misal, adalah cara-cara pengaturan pertanahan, yang menurut Bank Dunia "covers all activities associated with …the legal and institutional framework [which include] the range of land administration functions in the areas of: land tenure (land rights), land value (valuation and taxation of land and properties); land use (planning and control) and land development (implementing utilities, infrastructure, construction planning, and schemes for renewal and change of existing-land use)". Cara-cara ini mendudukkan kebijakan pertanahan sebagai teknis administratif pengelolaan pertanahan dalam rangka akumulasi kapital, bukan demokratisasi akses dan kontrol terhadap kekayaan dan kekuasaan. Ketimpangan dan kemiskinan tidak bisa diselesaikan dengan tindakan teknis administratif saja, tapi melampaui ini

adalah memastikan keadilan akses dan demokratisasi kontrol atas sumber-sumber agraria. Apabila setelah 50 tahun UUPA kita masih menghadapi ketimpangan dan kemiskinan akut, barangkali yang diperlukan adalah memproblematisasi Land Governance ala Bank Dunia yang mewarnai rona kebijakan pertanahan di Indonesia dalam 30 tahun terakhir dan menemukan dimensi baru; memulai sejarah baru!

Diskursus kontemporer tentang kebijakan agraria berkisar pada dua soal: tentang sejauhmana kebijakan tersebut bersifat pro-poor dan tentang governance. Dalam hal governance, Bank Dunia memunculkan kutub sendiri tentang land governance abad 21 yang dideklarasikan di Washington tahun 2009 sebagai resep mujarab untuk mencapai pengurangan kemiskinan dalam cetak biru Millennium Development Goals. Terdapat delapan butir deklarasi, yang di antaranya adalah mengamankan investasi di bidang pertanahan dan properti agar pertumbuhan ekonomi dapat difasilitasi. Salah satu tema penting untuk mencapai deklarasi ini ialah berjalannya sistem administrasi pertanahan yang memastikan bahwa pasar tanah bekerja di semua lini atau "making land markets work for all", termasuk bekerja untuk orang miskin.

Dalam empat tahun terakhir, setidaknya sampai dengan tahun 2008 sudah 13 juta sertifikat tanah dihasilkan oleh Badan Pertanahan Nasional, termasuk dari program-program legalisasi aset yang dikhususkan bagi kaum miskin. Legalisasi aset diangankan memberikan proteksi hak individual atas tanah. Namun seturut dengan itu individualisasi hak atas tanah memudahkan pasar tanah bekerja melepaskan ikatan-ikatan hak, karena sesungguhnya komoditisasi tanah (pun tanpa melalui legalisasi), menurut Polanyi (1944): itu fiksi. Begitu tanah diperdagangkan, sehingga ikatan-ikatan hubungan sosial atas tanah dilepaskan, niscaya akan terjadi

guncangan dalam sendi-sendi kehidupan manusia (diantaranya terlempar dari tanah pertanian di pedesaan ke pekerjaan tak tetap sebagai buruh tambang, menjadi buruh perkebunan dengan sejumlah aturan yang menekan, kerja-kerja sektor informal di perkotaan, dll.). Situasi demikian jelas tergambar dari tulisan-tulisan di buku ini yang mengulas tentang rezim pertambangan di pulau kecil, HGU perkebunan, disintegrasi reforma agraria dengan pengembangan wilayah, dan keanomian tanah adat dalam menghadapi komersialisasi tanah. Lalu, jika begini bentuk kekuatan yang bekerja dibalik land governance dengan cara-cara apa argumentasi proteksi hak harus diletakkan dalam kebijakan?

De Angelis (2007) memperingatkan bahwa komodifikasi tanah (alam) pada dasarnya adalah upaya memagari (enclosure) agar tidak ada pihak lain bisa masuk dan memanfaatkan tanah (alam), sehingga dikuasai penuh dalam rangka memberlanjutkan akumulasi kapital si pemiliknya. Dengan demikian, melampaui persoalan sejarah moda produksi (pra-akumulasi primitive dan sesudahnya), de Angelis yakin bahwa akumulasi kapital selalu mengandung tuntutan kontinuitas; selalu harus dimulai dan dimulai lagi. Secara spasial, ketika terjadi kelebihan akumulasi (over-accumulation) di suatu tempat, maka kapital yang menganggur ini harus segera disalurkan ke tempat lain (Harvey 1982). Seringkali cara penyalurannya melalui berbagai strategi dan instrumen-instrumen yang diorkestrasi secara sistematis untuk memastikan lepasnya ikatan-ikatan atas tanah tersebut. Hal demikian menegaskan pada cara kerja imperialisme dan kolonialisme yang merupakan produk dari ekspansi kapitalistik atas kelebihan akumulasi yang ada. Disadari atau tidak land governance, sebagai bagian dari sejarah dibentuknya pembangunan kapitalistik (sebagaimana diteorisasi oleh Gillian Hart di berbagai tulisannya), merupakan

instrumen penting untuk menjamin kontinuitas dari akumulasi kapital tersebut.

Permasalahannya adalah bagaimana pemerintah menghadapi mereka yang terlempar dari pertanian dan tidak begitu saja bisa masuk menjadi tenaga kerja dalam dunia industri. Banyak dari mereka diam di desa sebagai penganggur, atau pindah ke kota dan mendiami kampung-kampung kumuh, atau sebagian dari mereka terlunta-lunta menjadi gelandangan, memindah kemiskinan dari satu tempat ke tempat lain. Tidak semua dari mereka ini juga memiliki kapabilitas membangun kekuatan melawan, dan merebut kembali ruang-ruang hidup, yang sejatinya adalah hak dasar yang harus diberikan kepada mereka. Bukan didapat karena direbut.

Dalam luputnya memandang tapi tak melihat ini (looking but not seeing), gerakan rakyat yang dalam istilah Polanyi disebut sebagai double movement tidak tertangkap oleh negara sebagai suatu inisiatif yang menyambungkan sendiri ikatan-ikatan terhadap tanah yang sudah dilepaskan tersebut. Ikatan ini mereka rebut, agar mereka berkemampuan melakukan perjuangan untuk subsistensi, bahkan pun menganganken akumulasi sebagai upaya mendirikan lagi sendi-sendi kehidupannya. Parahnya, justeru inisiatif ini seringkali dimasukkan dalam kategori-kategori hukum dan didefinisikan sebagai gerakan ekstra legal! Lagi-lagi karena administrasi pertanahan menjadi lembam dari upaya-upaya penyelesaian langsung masalah tanah di level yang paling lokal: pedesaan. Maka sudah tiba waktunya untuk melakukan jeda, dan refleksi, agar arus linier proses-proses kebijakan pertanahan/agraria tidak dilawan balik oleh arus linier yang sama. De Angelis, dalam keyakinannya mencapai dimensi baru dengan membangun nilai-nilai sosial baru menganjurkan untuk mengenali dan memperkuat perjuangan-

perjuangan 'kecil' yang berasal dari 'bawah' tetapi mampu mengangkat rakyat bertahan, bahkan menjadi pemenang.

Bogor, Desember 2010

# Daftar Isi

Kata Pengantar Ketua STPN — v
Pengantar Editor — ix
Daftar Isi — xv

**Administrasi Pertanahan dan Larasita: Mengangankan Ruang Negosiasi-Partisipasi Rakyat di Level Desa** — 1
***Amien Tohari dan Muhammad Ridha***

1. Mengundang Partisipasi dalam Administrasi Pertanahan — 3
2. Kasus di Kabupaten Pacitan, Jawa Timur: Masalah Pertanahan dan Keterbatasan Peran Larasita — 8
   a. *Administrasi Pertanahan dan Peran Kunci Desa* — 11
   b. *Sengketa Agraria: Signifikansi Partisipasi Desa dalam Pemecahannya* — 14
   c. *Rencana Pembangunan dan Tenurial Insecurity: Memperluas Cakupan Administrasi Pertanahan* — 20
3. Kasus di Kota Banjarbaru, Kalimantan Selatan: Kelurahan Sebagai Pengelola Administrasi Pertanahan — 24

   a. *Cempaka: Masyarakat dengan Kultur Ekstraktif* — 26
   b. *Administrasi Pertanahan di Kelurahan: Masalah dan Pemecahannya* — 28
   c. *Penanganan Sengketa Pertanahan: Peran Aparat dan Warga* — 33
   d. *Legal Tenurial Insecurity* — 36
   e. *Diskoneksi Regulasi Adminitrasi Pertanahan* — 39
4. Refleksi: Mengukuhkan Inisiatif Desa dalam Administrasi Pertanahan dan Penyelesaian Persoalan Agraria — 41

**Membaca Ulang Keberadaan Hak Guna Usaha (HGU) dan Kesejahteraan Rakyat** — 45
***Muhammad Yusuf dan Dian Ekowati***

1. Lika-Liku Sejarah Perkebunan di Indonesia — 49
2. HGU Perkebunan, Migrasi dan Produktifitas Rakyat Kalimantan Selatan — 57
   a. *Laju Investasi* — 57
   b. *Gerak Penduduk* — 59
   c. *Produktifitas Rakyat* — 61
3. Mencari Peluang Keadilan dan Distribusi Kesejahteraan — 67
   a. *Skema Tangggungjawab Sosial Perusahaan (Corporate Social Responsibility atau CSR)* — 67
   b. *HGU Untuk Rakyat dan Pembaharuan Agraria: Belajar Dari Tasikmalaya* — 69
      1. *Pemberian HGU kepada Koperasi* — 69
      2. *Pola Kemitraan Perkebunan* — 73
   c. *Catatan Pembelajaran* — 74
4. Penutup — 76

**Fenomena Kontemporer Pengaturan Tanah Adat** — 77
***Surya Saluang dan Zuhdi Siswanto***

1. Pengaturan Tanah Adat dalam sistem Ondoafi — 78
2. Penjualan Tanah-tanah Adat Nendali Yo, tahun 1986-1997 — 82
3. Kebangkitan Adat dengan beberapa Pembaruan, 1995-2010 — 93
4. Peran Negara dalam Konflik Tanah Adat di Papua — 97
5. Situasi Kontemporer di Sekitar Tanah Adat di Indonesia — 99
6. Butir Permenungan — 117

**Krisis Keberlanjutan Sumber Penghidupan Masyarakat dan Keberlanjutan Ekologis di Pulau Kecil** — 119
***Dewi Dwi Puspitasari S.***

1. Pengantar — 119
2. Pulau Sebuku — 124
3. Tambang Pulau Sebuku — 126
4. Tambang dan Kemiskinan — 129
5. Dalih Pembangunan Bagi Rakyat — 138
6. Tambang dan Keberlanjutan Ekologis — 139
7. Pulau Sebuku di Masa Depan — 142

**Integrasi "Reforma Agraria" dengan Rencana Pembangunan Wilayah dan Pengentasan Kemiskinan** — 145
***Eko Cahyono & Didi Novrian***

1. Mendudukkan Reforma Agraria di Indonesia — 147
   a. *Sketsa Diskursif Global Tentang Reforma Agraria* — 147

*b. Di sekitar Lintasan Jejak Reforma Agraria di Indonesia* — 151

2. Potret Kebijakan Pertanahan, Pembangunan Daerah dan Inisiatif Rakyat (Pelajaran dari Tasikmalaya dan Blitar) — 156
   *a. Praktik kebijakan "Reforma Agraria" oleh Negara: Cita dan Realita* — 156
   *b. Watak Kebijakan Pengembangan Wilayah dan Kemiskinan* — 161
   *c.* Atas Nama Inisiatif Rakyat; *Belajar dari Koperasi Wangunwatie dan Land Reform "Wong Persil"* — 166
   *Koperasi Wangunwatie* — 166
   *Land Reform* Wong Persil — 170
3. Mengurai Batas dan Kesempatan Integrasi — 178
   *a. Batas Kebijakan* — 179
   *b. Batas Inisiatif Rakyat* — 180
   *c. Kesempatan Integrasi* — 183

**Epilog**

**Mengatasi Diskoneksi; Partisipasi, *Active Subject,* dan Lokalisasi Logika Kepengaturan Agraria** — 187
***Amien Tohari***

Daftar Pustaka — 197
Para Penulis — 213

# Administrasi Pertanahan dan Larasita: Mengangankan Ruang Negosiasi-Partisipasi Rakyat di Level Desa

*Amien Tohari dan Muhammad Ridha*

Dalam diskursus akademis, setidaknya terdapat dua pandangan yang saling berseberangan dalam meletakkan konseptualisasi atas isu administrasi pertanahan ini. *Pertama*, administrasi pertanahan diletakkan oleh sebagian pihak sebagai masalah legalisasi asset. Bagi pihak ini, legalisasi asset dipandang sebagai jalan bagi upaya memerangi kemiskinan khususnya di negara-negara berkembang. Serangkaian program legalisasi asset digulirkan melalui pendaftaran dan administrasi tanah yang ujungnya adalah sertifikasi tanah. Legalisasi asset melalui pemberian sertifikat bahkan dilihat sebagai tahapan menuju pasar tanah yang efektif (Wallece & Williamson, 2006). Dan pasar, dengan 'tangan gaib'-nya dipercaya mampu mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran. Sebab itu, legalisasi asset dianggap sebagai bagian penting proses marketisasi tanah.

*Kedua*, sebagian lain berpandangan bahwa pasar yang terbentuk dari legalisasi asset itu justru sebagai bentuk pelucutan kontrol sumberdaya, yakni tanah, dari golongan sosial yang

terpinggirkan. Legalisasi asset berkonsekuensi pada komodifikasi tanah, melepaskannya dari relasi naturalnya sebagai ruang hidup (*life space*) menjadi komoditas yang bebas ditransaksikan menurut mekanisme pasar bebas. Ketimpangan dan kemiskinan bukan akibat dari ketiadaan pemilikan (*formal*) atas sumber daya, melainkan disebabkan oleh konsentrasi dan diferensiasi penguasaan tanah yang dilancarkan oleh pasar tanah. Pasar tanah dituduh justru memunculkan atau memunculkan kembali, menggeser, atau merubah konsentrasi penguasaan tanah. Introdusksi kapitalisme dianggap sebagai penyebab utama perubahan struktur kesejahteraan berdasarkan luasan penguasaan tanah melalui pemilikan modal.

Negara modern membutuhkan perangkat dasar untuk memperbaiki kondisi masyarakat. Kekuasaan dan kepengaturan (Li, 2008) yang melekat padanya adalah dasar untuk membangun sistem administrasi yang efektif sebagai dasar upaya kontrol dan perbaikan kondisi kehidupan masyarakat. Untuk itu, administrasi pertanahan adalah sesuatu yang diperlukan, setidaknya untuk memberikan kepastian hak dan mengurangi konflik atas dasar pemilikan tanah. Sistem ini juga diperlukan negara sebagai bagian dari perencanaan pembangunan (Williamson, 2008).

Diskursus pemberdayaan menuntut pemerintah untuk menggunakan pendekatan non-teknokratik dalam implementasi kebijakan, termasuk di dalamnya kebijakan pertanahan. Pendekatan teknokratik yang dijalankan melalui mekanisme dan prosedur birokratik yang seragam dan berorientasi pada pencapaian target kuantitatif (*top-downism*) terbukti justru melepaskan "dimensi manusia dalam pembangunan" (Soedjatmoko, 1986). Pendekatan ini kini digantikan pendekatan baru yang lebih mengedepankan aspek humanistik, dan berangkat dari aspirasi penerima manfaat (*buttom up*). Pendekatan terakhir ini mensyaratkan partisipasi

rakyat untuk memanfaatkan peluang-peluang pemberdayaan yang disediakan oleh negara dalam bentuk serangkaian program pembangunan. Di antara program tersebut, dalam konteks tulisan ini, adalah administrasi pertanahan atau sertifikasi tanah rakyat. Tulisan ini akan mendiskusikan persoalan partisipasi dalam konteks kebijakan pertanahan di mana rakyat diletakkan sebagai unsur dominan dalam keseluruhan proses administrasi pertanahan.

Untuk itu tulisan ini pertama-pertama akan mengelaborasi spektrum diskursus kebijakan pertanahan, tawaran-tawaran pendekatan yang diusulkan, dan mencoba melakukan pembacaan terhadap teoritisasi partisipasi. Dua laporan penelitian dari dua wilayah yang berbeda akan dijadikan sebagai ilustrasi kasus untuk melihat kemungkinan-kemungkinan partisipasi rakyat. Kemudian melakukan refleksi terhadap kedua kasus tersebut untuk meletakkan desa sebagai ruang kontrol rakyat yang terwadahi di dalam ruang-ruang negosiasi yang mengandaikan hadirnya partisipasi sebagai mekanisme pemberdayaan yang terlembagakan.

## 1. Mengundang Partisipasi dalam Administrasi Pertanahan

Skema *Democratic Land Governance* (DLG) yang digagas Borras & Franco (2010) merupakan alternatif atas pandangan esensialis yang dualistis di atas. DLG diletakkan sebagai proses politik yang diperebutkan oleh beragam aktor negara dan masyarakat untuk mengontrol sumberdaya alam, khususnya derajat jangkauan dan akses, kontrol, dan penggunaan sumberdaya tanah. Skema ini disangga tiga prinsip dasar yang penting dalam kebijakan pertanahan yaitu; partisipasi warga negara yang inklusif, institusi negara yang responsif, dan menyertakan prinsip-prinsip dan nilai-

nilai demokratis (perlindungan hak asasi manusia, pemberdayaan, dan inklusi sosial). Proses tersebut, tentu saja, tetap membutuhkan proses-proses administrasi dan teknis seperti data pertanahan yang lengkap dan pemilikan tanah yang jelas. Namun lebih dari itu, proses ini harus memasukkan ke dalamnya prinsip fundamental yaitu (re)distribusi kesejahteraan dan kekuasaan berdasarkan penguasaan tanah.

Dalam derajat tertentu usulan ini merupakan kritik atas pandangan dominan yang meletakkan proses administrasi (tanah) dan sertifikasinya sebagai terlepas dari proses-proses politik, rekognisi hak-hak dasar atas tanah, akses pada hak atas tanah yang efektif, ekonomi politik atas tanah, dan perubahan sosial. Melihat administrasi melulu sebagai proses teknis-birokratis adalah bagian dari promosi hak pemilikan privat individual, sesuatu yang justru diperlukan oleh penganjur masifikasi pasar tanah. DLG mempercayai bahwa *property right* erat terkait dengan "relasi sosial" antar kelompok atau kelas masyarakat, dan antara negara dan kelompok-kelompok masyarakat. Karena itu, DLG terbentuk dan dibentuk oleh interaksi intens yang berlangsung antar kelompok sosial dan antara masyarakat dan negara atas kontrol terhadap sumberdaya.

Administrasi secara umum, dan khususnya administrasi pertanahan (AP), pada dasarnya adalah bagian dari kebijakan publik yang sejauh ini lebih banyak berangkat dari sisi negara. Sederhananya, AP adalah proses untuk menentukan, mendaftar, dan menyebarluaskan informasi tentang pemilikan, nilai, dan penggunaan tanah ketika melaksanakan kebijakan pengelolaan pertanahan. Administrasi Pertanahan merupakan sistem yang diimplementasikan negara untuk mengelola hak atas tanah, biasanya terkait dengan pengelolaan tanah publik, registrasi dan

pendaftaran kepemilikan tanah pribadi, perubahan hak atas tanah melalui, misalnya, penjualan, pemberian, pembebanan, pembagian, konsolidasi, dan sebagainya, pengelolaan pajak tanah, dan kontrol terhadap penggunaan tanah (Burn *et.al*, 2006: 7). Pada dasarnya administrasi bisa diletakkan sebagai cara aparatus negara men-*disiplin*-kan penggunaan sumberdaya tanah. Namun terkadang ia dipersempit menjadi soal pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah adalah proses yang, dalam tingkat tertentu, murni bersifat teknis-birokratik-prosedural. Lihat misalnya PP No. 24 tahun 2007 merumuskan soal pendaftaran tanah yaitu sebagai "rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya". Penyempitan tersebut menjadikanya ruang yang tidak memungkinkan bagi hadirnya negosiasi dan partisipasti luas. Restriksi ketat yang melekat pada prosedur-prosedurnya melambankan negara menyelesaikan persoalan-persoalan pengelolaan sumberdaya tanah yang berkembang dinamis. Dua kasus yang diangkat dalam tulisan ini akan menunjukkan proses itu.

Diperlukan terobosan kelembagaan yang memungkinkan hadirnya partisipasi dalam proses administrasi pertanahan sebagai ruang negosiasi yang penting untuk memasukkan kondisi-kondisi khusus dari interaksi relasi kekuasaan di tingkatan lokal ke dalam proses-proses formal. Kondisi-kondisi tersebut adalah manusia dan hubungan-hubungannya, kaitan-kaitannya dengan kesejahteraan,

sumberdaya, barang-barang kebutuhan hidup, iklim, wilayah dengan kualitas-kualitasnya, irigasi, kesuburan, dan sebagainya; manusia, dalam hubunganya dengan kebiasaan-kebiasaan, tradisi-tradisi, cara-cara berpikir dan bertindak, dan sebagainya; manusia dalam hubunganya dengan malapetaka dan ketidakberuntungan seperti kelaparan, epidemi, kematian, dan sebagainya (Li, 2007). Kelembagaan tersebut menjadi saluran di mana rakyat sejajar dengan aktor-aktor yang berniat untuk memperbaiki. Dan tentu saja semua itu terkait dengan penyelesaian problem-problem agraria.

Diskursus tentang pembangunan menempatkan pastisipasi dan pemberdayaan sebagai lokus utama baik bagi pendukung neoliberalisme maupun gerakan sosial, meskipun masing-masing memberikan tekanan yang berbeda dalam pratiknya. Hal ini memunculkan ”lokalitas” sebagai tempat pemberdayaan dan karena itu sebagai ajang intervensi pembangunan dilakukan. Mohan dan Stokke (2000) melihat kecenderungan dua aliran pemikiran yang berbeda dalam memandang pemberdayaan dan partisipasi pada tingkat lokal. Kelompok neoliberal sendiri mengalami pergeseran pendekatan pembangunan. Di masa awal pembangunan ekonomi, misalnya, intervensi negara dilihat sebagai kunci penting yang mengoreksi kegagalan pasar dan meningkatkan efisiensi ekonomi, pertumbuhan, stabilitas ekonomi makro, dan pembangunan sosial. Tetapi kemudian negara dilihat sebagai pembatas daripada kekuatan penggerak proses pembangunan. Perkembangan terakhirnya menunjukkan pergeseran dari penekanan deregulasi pasar ke arah reformasi institusional dan pembangunan sosial. Institusi masyarakat sipil kemudian dianggap dapat membangkitkan partisipasi dan mendorong pemberdayaan masyarakat sipil. Sedangkan kalangan pos-Marxis menilai bahwa pemberdayaan adalah soal mobilisasi kolektif kelompok marginal menentang ketidakmampuan baik

negara maupun pasar. Namun fokusnya kemudian bergeser dengan lebih melihat dan menekankan peran aktor-aktor lokal dalam menentukan pemberdayaan. Secara umum dua kecenderungan ini sama-sama ingin mengurangi intervensi dan peran negara di tingkat lokal seraya memberikan kepercayaan yang besar terhadap partisipasi masyarakat lokal.

Perbedaan penting dari dua posisi ini adalah bagi kalangan neoliberal mereka lebih melihat strategi *top-down* bagi reformasi institusional sebagai upaya negara bekerjasama dengan NGO untuk membuat institusi lebih efisien dan memasukan *target group* dalam proses pembangunan. Konseptualisasi pemberdayaan ini didasarkan pada model harmoni kekuasaan. Implikasinya adalah bahwa pemberdayaan dapat dicapai dalam kondisi sosial yang stabil tanpa menimbulkan efek negatif bagi kekuasaan mereka yang berkuasa. Sedangkan kalangan Pos-Marxis menekankan mobilisasi masyarakat secara *buttom up* sebagai kunci untuk menghadapi kepentingan hegemonik negara dan pasar. Kesadaran dan identitas kolektif merupakan modal dasar dalam proses ini.

Dua kasus diangkat dalam tulisan ini, yaitu Kabupaten Pacitan di Jawa Timur yang bercirikan kabupaten pedesaaan dan Kota Banjar Baru di Kalimantan Selatan yang merupakan sebuah kota yang baru dimekarkan dan diproyeksikan akan menjadi pusat pemerintahan di masa depan. Seperti akan diuraikan nanti, inisiatif lokal di kedua lokasi itu telah bekerja dan memiliki potensi besar untuk mampu mengatasi persoalan-persoalan yang muncul di tingkat lokal. Institusi-institusi lokal yang melekat pada pemerintahan desa/kelurahan itu memiliki kehandalan menyelesaikan masalah pertanahan tanpa terlalu banyak menggantungkan diri pada intervensi negara. Dalam hal ini, negara diperlukan sebagai partner yang diposisikan dapat menjadi penyelesai persoalan yang memang

menjadi domainnya, dan di sisi lain diperlukan untuk memperkuat inisiatif lokal tersebut melalui kelembagaan yang efektif dari bawah sebagai faktor kunci bagi pemberdayaan dan partisipasi.

## 2. Kasus di Kabupaten Pacitan, Jawa Timur: Masalah Pertanahan dan Keterbatasan Peran Larasita

Kabupaten Pacitan terletak di Pantai Selatan Pulau Jawa dan berbatasan dengan Propinsi Jawa Tengah dan daerah Istimewa Yogyakarta. Pacitan merupakan pintu gerbang bagian barat dari Jawa Timur dengan kondisi fisik pegunungan kapur selatan yang membujur dari Gunung Kidul ke Kabupaten Trenggalek menghadap ke Samudera Indonesia. Batas-batas administratif Pacitan adalah Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Ponorogo (Jawa Timur), Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Trenggalek (Jawa Timur), Sebelah Selatan dengan Samudra Indonesia dan Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Wonogiri (Jawa Tengah).

Secara geografis wilayah Kabupaten Pacitan seluas 1.389,87 $Km^2$ atau 138.987,16 Ha. Sebagian besar tanahnya terdiri atas; Sawah, seluas 130,15 km2; Sawah Sederhana, seluas 31,43 km2; Sawah tadah hujan, seluas 65,73 km2; Tegalan, seluas 973,76 km2; Pemukiman, seluas 264, 17 km2; Perkebunan, seluas 2,50 km2 dan; Perkebunan, seluas 2,50 km2.

Sebagian besar bidang tanah yang ada di Kabupaten Pacitan dapat dikatakan belum bersertipikat. Hal ini dikarenakan bahwa sampai dengan tahun akhir tahun 2008 baru ada 7,417 bidang tanah yang bersertipikat. Dari bidang tanah yang telah bersertipikat sebagian besar dengan Sertipikasi Hak milik perorangan yang jumlahnya 7.402 bidang. Sedangkan sebanyak 15 bidang

adalah sertipikasi dengan Hak Guna Bangunan , Hak Pakai dan Wakaf.

Dalam konteks kebijakan pertanahan, pada tahun 2007 di Kantor Pertanahan (Kantah) Kabupaten Pacitan dicanangkan sebuah program nasional Larasita, yakni administrasi pertanahan dengan konsep *mobile office*. Selain di Pacitan, program nasional ini juga dijalankan di beberapa daerah lain yang dipilih menjadi *pilot project* pelaksanaan Larasita. Awalnya Larasita adalah akronim dari Layanan Rakyat Untuk Sertifikasi Tanah lalu kemudian dalam perkembangannya ditetapkan menjadi konsep kantor bergerak yang menjalankan segenap tugas pelayanan dan pengelolaan pertanahan.

Di BPN Pacitan sendiri, terdapat beberapa program yang terkait dengan administrasi pertanahan. Pada umumnya, semua program administrasi pertanahan memiliki kesamaan, yaitu meletakkan urusan sertifikasi pertanahan dan legalisasi asset sebagai titik pijak kegiatan dan fokusnya. Hanya saja, ada beberapa hal yang membedakan. *Pertama*, sumber pendanaan. Beberapa dari program administrasi pertanahan itu dibiayai oleh Bank Dunia (PAP dan LMPD), sedangkan Larasita, Prona dan Sertifikat Tanah Nelayan dibiayai oleh APBN, sementara Proda dibiayai oleh APBD. *Kedua*, skup dan sifat program. Jika program seperti ajudikasi, Prona, Proda dan Sertifikat Tanah Nelayan memungkinkan seseorang untuk melakukan pendaftaran tanah pertama kali secara gratis (terhadap tanah yang sama sekali belum tersertifikasi), maka Larasita hanya melayani sertifikasi selain pendaftaran tanah pertama, yaitu seperti alih hak (jual-beli), waris, peningkatan hak dan lain sebagainya. Keterbatasan ini sebenarnya tidak disebabkan oleh kewenangan yang diberikan oleh BPN RI khususnya Peraturan Kepala BPN RI Nomor 18 Tahun 2009 tentang tugas Larasita memang terbatas

pada pengurusan legalisasi asset. Keterbatasannya disebabkan oleh implementasinya dalam peraturan penjabaran oleh BPN Wilayah Jawa Timur yang mengklasifikasi kewenangan tim Larasita yang terbatas hanya pada sepuluh pelayanan legalisasi asset[1] yang telah disertifikasi pada tingkat pertama. Bisa dikatakan ini adalah keterbatasan yang inheren dalam implementasi program ini dalam perkembangannya. Jika program semacam Prona dan ajudikasi diberlakukan tanpa memungut bayaran pada masyarakat, Larasita ini memungut bayaran seperti tercantum pada PP 13 tahun 2010. Larasita juga dicanangkan sebagai program yang dianggap mampu memberantas calo pengurusan tanah. Ia dianggap terobosan sebab dapat 'menjangkau yang tak terjangkau" dan suatu cara untuk mendekatkan layanan BPN langsung pada masyarakat, melalui konsep *mobile office*.

Dibandingkan dengan program administrasi pertanahan lainnya, Larasita sendiri memiliki kekhasan, sebab ia merupakan upaya untuk mendekatkan tujuh fungsi pokok BPN kepada masyarakat. Menurut Daniel Masadu, Kepala Kantor Pertanahan (Kantah) Kabupaten Pacitan, terdapat perubahan dalam konsep Larasita. "Dulu konsep awalnya adalah loket berjalan, tetapi kemudian diubah menjadi kantor pertanahan berjalan", katanya. Karena itu, fungsi pokok Larasita sama dengan fungsi pokok BPN, yaitu: (i) Menyiapkan masyarakat untuk persiapan agenda reforma agraria nasional; (ii) Melaksanakan pendampingan dan

1. Pelayanan yang bisa dilakukan meliputi pendaftaran tanah karena: 1). Peralihan hak yang sering dikenal dengan balik nama melalui jual-beli, waris, hibah, tukar-menukar, dan pembagian hak bersama; 2). pemecahan, pemisahan, dan penggabungan sertipikat yang pemohonnya perorangan; 3). ganti nama, dan; 4). pemberian Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT).

pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan; (iii) Melakukan pendeteksian awal atas tanah-tanah terlantar; (iv) Melakukan pendeteksian awal atas tanah-tanah yang diindikasikan bermasalah; (v) Memfasilitasi penyelesaian tanah yang bermasalah yang mungkin diselesaikan di lapangan; (vi) Menyambungkan program BPN RI dengan aspirasi yang berkembang di masyarakat; (vii) Meningkatkan legalisasi aset tanah masyarakat.

Sebagai pelaksana kebijakan dan program BPN Pusat di daerah, Kantah Kab. Pacitan lalu menyusun kerangka kebijakan sendiri agar sesuai dengan fakta-fakta pertanahan di daerah. Fakta wilayah pertanahan itu meliputi lima hal: (a) kondisi sosial-ekonomi; (b) sarana dan prasana; (c) penggunaan dan pemanfaatan; (d) penguasaan dan kepemilikan; (e) pemeliharaan tanah dan lingkungan. Dengan konsep itulah kemudian Larasita dijalankan.[2]

### *a. Administrasi Pertanahan dan Peran Kunci Desa*

Salah satu masalah mendasar dalam program administrasi pertanahan di Pacitan adalah ketiadaan data yang memadai tentang jumlah tanah yang belum tersertifikasi dan peralihan haknya. Tidak adanya data akurat makin dipersulit oleh keengganan masyarakat pedesaan untuk mengurus peralihan hak. Akibatnya, banyak masyarakat yang memiliki sertifikat dengan nama yang belum diganti dan banyak sertifikat tanah yang telah kehilangan jejak historisnya. Hal ini berdampak pada kerumitan merumuskan program administrasi secara kuantitatif, yaitu berapa banyak tanah dan peralihan hak yang hendak dan akan disasar, juga secara

2. Diskusi mengenai Larasita di Pacitan, bersama dengan Kepala Kantah Kabupaten Pacitan, Daniel Masadu, 3 Juni 2010.

kualitatif tidak dapat merumuskan program, yaitu bagaimana mengelola administrasi pertanahan yang dapat menjamin keamanan penguasaan atas tanah.

Salah satu hal mendasar yang memungkinkan tidak terjadinya tertib administrasi pertanahan ini adalah ketidaksambungan dan ketidaksesuaian data administarsi pertanahan antara Bakosurtanal, BPN dan kantor desa. Sementara, BPN sendiri juga tidak pernah memiliki data secara penuh mengenai peta tanah pedesaan, penggunaan dan pemanfataannya, serta tanah-tanah yang belum atau sudah terurus sertifikatnya. Masalah umum, bagi Kantah Kab. Pacitan terletak pada berbagai hambatan. *Pertama*, hambatan sumberdaya manusia. Tidak semua staf BPN bisa dan dapat bertugas sebagai juru ukur. Padahal, administrasi pertanahan mutlak membutuhkan pengukuran yang akurat. Apalagi, masalah hampir semua Kantah di Indonesia adalah masalah pengukuran ini. *Kedua*, hambatan alam. Di Pacitan karena topografinya yang berbukit-bukit, pengukuran yang akurat kadangkala mesti dilakukan dengan merambat dan merangkak. Ini tentu saja menyulitkan dan membuat 'malas' petugas pengukuran.[3]

Akibat dari adminsitrasi pertanahan yang bermasalah ini, desa Plumbungan misalnya, selalu kesulitan untuk terlibat dalam program-program administrasi pertanahan seperti Prona dan Larasita karena data dokumen Letter C desa yang kacau.[4] Juga bagi pemerintahan desa terjadi tekor pajak. Atas dasar itulah, maka aparat desa Plumbungan kemudian *klangsiran*--sebuah istilah yang digunakan untuk melakukan pendataan-ulang seluruh tanah di desa Plumbungan. *Klangsiran* itu pada awalnya dilakukan karena

3. Wawancara dengan Kasi P3 Kantah Kab. Pacitan, 3 Juni 2010.
4. Wawancara Sekdes Plumbungan, 5 Juni 2010.

desa mengalami *tekor* pajak hingga jutaan rupiah. Karena itu, pada tahun 2004 hingga 2005, aparat desa Plumbungan melakukan sosialisasi bagi masyarakat untuk melakukan pendataan-ulang tanah (*klangsiran).* Lalu, pada 2006 akhir *klangsiran* itu dilakukan secara swadaya dengan biaya desa dan dilakukan sendiri oleh aparat desa. Jika Administrasi pertanahan bertumpu pada SPPT yang dipegang oleh pemilik tanah, seringkali tidak akurat. SPPT kerapkali tidak menunjukkan luasan tanah yang sebenarnya, sebab ia hanya berorientasi pada pemenuhan pajak yang kemungkinan akan dibesar-besarkan.

Sementara, di desa lain, di Desa Purwoasri, administrasi pedesaannya cukup lengkap. Data Letter C di desa itu merupakan rekapan tanah, baik tegalan maupun tanah sawah yang dimiliki oleh masyarakat. Hampir seluruh data tentang tanah yang tersertifikasi, tanah yang belum tersertifikasi, data peralihan hak tanah tercatat dengan rapi di kantor desa. Pada kasus jual-beli tanah, misalnya, setelah pihak penjual dan pembeli menyepakati harganya, mereka pergi ke desa bersama dengan saksi dan kepala dusun, lalu pergi ke kantor desa. Setelah proses jual beli itu, lalu penjual-pembeli membuat surat pernyataan di desa dan pihak desa melakukan cek fisik tanah dan pengukuran-ulang yang dilakukan oleh pihak desa dan kepala dusun. Pada saat cek fisik, pada umumnya orang yang memiliki batas-batas tanah yang bersebelahan dengan tanah yang akan dijual diundang untuk mengecek batas dan menghindari konflik batas tanah. Ketika tanah akan disertifikatkan atau balik-nama, barulah pihak BPN akan diundang. Pada saat membuat surat tanah, maka pihak desa juga melakukan pencatatan di Letter C desa untuk mengetahui sejarah tanah. Begitu tanah dibeli, maka data pada Letter C desa

itu dicoret dan diganti dan sekaligus proses balik-nama SPPT dikerjakan oleh pihak desa.

Adminsitrasi di Purwoasri dan pendataan Letter C yang tertata rapi itu mulai dikerjakan pada tahun 1984 setelah melakukan pendataan-ulang tanah di seluruh desa dan dikerjakan oleh Carik Desa dan Kaur Desa[5]. Untuk proses selanjutnya, pihak desa menganjurkan untuk segera diurus di BPN. Jika jual beli itu terjadi pada tanah yang sudah tersertifikat, pada umumnya penduduk desa langsung balik nama ke BPN. Dengan proses yang semacam itu, masyarakat sendiri sudah merasa cukup aman, bahkan meskipun tanah mereka belum bersertifikat. Jika ada masalah yang terkait dengan pertanahan, masyarakat cukup mengadu ke kantor desa.[6] Dengan pola semacam itu, sejauh ini tidak ada konflik pertanahan, utamanya yang berkaitan dengan konflik penguasaan dan kepemilikan tanah di Purwoasri. Jika ada sengketa, itu pun pada umumnya hanya masalah batas tanah, dan dapat diselesaikan di tingkat Kepala Dusun atau paling jauh diselesaikan di tingkat desa. Hal ini tentu terkait dengan partisipasi warga dan aparat desa dalam menyelesaikan masalah di tingkatan wilayahnya masing-masing.

### *b. Sengketa Agraria: Signifikansi Partisipasi Desa dalam Pemecahannya*

Dilihat dari kuantitasnya, kasus agraria di Pacitan tidak begitu besar. Sesuai laporan Kantah Kab. Pacitan, sejak 2007 konflik agraria yang diselesaikan melalui jalur pengadilan hanya ada sembilan kasus. Dari sembilan kasus ini ada dua kasus sengketa waris, dua kasus

5. Wawancara Pak Katmin, Kaur Desa Purwoasri 7 Juni 2010.
6. Keterangan salah seorang warga Purwoasri, 7 Juni 2010.

sengketa masyarakat dengan institusi atau korporasi (TNI AD dan PT.GLI), satu kasus sengketa karena penyerobotan tanah bekas gogolan dan sisanya, empat kasus sengketa karena tumpang tindih sertifikat. Sengketa dengan PT GLI itu terjadi karena perusahaan ini menambang batu jenis gelina hingga ke tanah milik warga desa (Ngadiso). Kasus dengan TNI AD, yaitu penguasaan tanah bekas hak rakyat oleh TNI AD seluas 17 hektar.

Dari kasus yang dideteksi oleh Kantah Kab. Pacitan di atas, kasus tumpang tindih sertifikat menduduk peringkat teratas dari sisi jumlah kasus. Konflik ini merupakan biang dari pemetaan dan administrasi pertanahan yang dari dulu berjalan tidak tertib. Bidang-bidang tanah yang ada kadangkala tidak diikatkan pada sistem pertanahan nasional. Karena itulah lahir sistem TM3 atau sistem transformasi dengan dasar tiga derajat pembagian lembarnya sebagai solusinya. alam kasus di Pacitan, hal itu seringkali terjadi karena penunjukan batasnya tidak akurat. Akibatnya, BPN digugat oleh 13[7] orang yang merasa dirugikan atas kesalahan penunjukan batas dan tumpang tindih-sertifikat. Kasus ini sebenarnya memiliki dua versi sumber. Sumber pertama adalah wawancara dengan Kasi Konflik BPN Pacitan pada 4 juli 2010. Sedangkan sumber yang kedua dari laporan data konflik pertanahan di BPN Pacitan. Putusan pengadilan adalah penyelesaian sengketa/perdamaian Tanggal 26/6/2009 no. PPS/01/VI/2009/PPSK.

Untuk menjalankan putusan pengadilan itu, maka pihak BPN berupaya untuk mengembalikan sesuai dengan kondisi yang riil di lapangan dan memperbaiki sertifikatnya. Semua sertifikat 13

7. Keterangan jumlah yang disebutkan kasi konflik BPN Pacitan ini berbeda dengan laporan data konflik agrarian BPN pacitan yang menyebut penggugat berjumlah 10 orang dengan gugatan tumpang tindih sertifikat.

orang itu ditarik dan BPN kemudian memperbaiki kekacauannya. Kasus semacam ini, dalam pengakuan Kasi Konflik, memang berasal dari kekacauan adminsitrasi dan pemetaan di masa lalu, sehingga masalah pertanahan ini seperti "mayat hidup yang sudah lama mati, lalu bangkit lagi".[8]

Kasus-kasus tersebut di atas diselesaikan tidak melalui Larasita. Sebab, kasus ini telah menjadi perkara di pengadilan sehingga penyelesaiannya dilakukan di pengadilan. Dalam konteks penyelesaian konflik larasita anya mampu melakukan proses mediasi yang berarti kasus-kasus sengketa tersebut belm masuk ke pengadilan. Meskipun ada keterbatasan, tidak dapat dipungkiri bahwa ada kasus di mana Larasita dapat menjadi bagian dari upaya penyelesaian konflik, yaitu menyangkut mediasi sengketa batas tanah yang melibatkan institusi gereja di Pacitan. Waktu itu, pihak gereja mengajukan keberatan sebab tanah yang diberikan oleh pihak desa untuk pembangunan tempat ibadah menjadi berkurang, karena orang yang memiliki tanah yang bersebelahan menggunakan lahan untuk dibuat jalan. Lalu, tim Larasita mendatangi lokasi sengketa itu dan membawa juru ukur, gambar dan sebagainya untuk mengukur batas-batas yang tepat. Pada akhirnya, setelah mediasi dan penentuan batas yang tepat, sengketa ini dapat diselesaikan.

Namun demikian, konflik dan benih-benih sengketa agraria yang dapat bermunculan di level pedesaan lebih banyak dari sengketa batas tanah semacam itu. Jika saja pihak BPN dapat memberdayakan aparat desa bukan sekedar 'pembantu BPN' dalam hal administrasi pertanahan, tetapi juga mitranya dalam hal penyelesaian konflik, maka situasinya akan berbeda. Selain akan

8. Wawancara Kasi Konflik Kantah Kab. Pacitan, 4 Juni 2010.

mendapati bahwa masalah benih-benih sengketa agraria ternyata dapat berlangsung setiap saat, pihak BPN juga akan menemukan bahwa pada kenyataannya aparat desa pada umumnya bergelut dengan masalah-masalah sengketa agraria, dalam berbagai variannya, dan senantiasa berupaya mencari solusinya.

Di desa Pringkuku, misalnya, sengketa yang seringkali terjadi adalah sengketa mengenai batas pertanahan. Untuk mengatasi sengketa semacam itu, maka aparat desa sudah sejak lama menganjurkan agar penanaman batas memakai pohon jarak. Penggunaan pohon jarak sebagai batas tanah ini sudah turun temurun dan sejak lama. Sebab jika memakai patok kayu, bisa digeser, sedangkan jika memakai pohon jarak, maka bisa bertahan lama dan sulit untuk bergeser. Kemudian, aparat desa Pringkuku menetapkan peraturan bahwa jika menanam pohon mesti berjarak satu meter dari batas. Kebijakan ini supaya tidak terjadi sengketa. Bila ada yang menanam pohon di batas atau dekat dengan batas, maka tanaman itu menjadi milik RT. Dengan mekanisme semacam itu, sejauh ini tidak ada sengketa mengenai batas.[9]

Sementara, konflik agraria dengan varian lain pernah terjadi juga di Kembang. Sengketa yang muncul di daerah ini bermula dari munculnya *tanah gumuk*, yakni tanah timbul di daerah pinggiran sungai yang terkena erosi tanah, akibat sungai yang berkelok-kelok. Tanah timbul ini belakangan banyak sekali muncul di Kembang. Sebagai misal, terdapat tanah kas desa yang dulu terletak di timur sungai, lalu tanah itu tergeser ke barat sungai. Ketika tanah kas desa itu bergeser ke Barat, masyarakat mendudukinya. Sejarah penguasaannya pada umumnya berasal dari ketika tanah itu muncul, lalu beberapa masyarakat menanam rumput gajah.

9. Wawancara dengan Kades dan Sekdes Pringkuku, 6 Juni 2010.

Selama beberapa tahun, karena tanah itu semakin melebar, maka sebagian juga menanam komoditi yang lebih berharga, seperti jati dan sengon laut.

Sayangnya, munculnya tanah timbul itu lepas dari pengelolaan dan pengurusan pihak BPN. Karena tidak memiliki pengetahuan yang memadai tentang bagaimana mengelola dan mengatur tanah itu supaya dapat memberikan kemakmuran bagi masyarakat desa Kembang, pihak aparat desa cenderung tidak punya pandangan yang tepat tentang bagaimana mengelola masalah itu dan gagal mencegah penguasaan yang saat ini terlanjur timpang, yaitu mulai dimiliki oleh sejumlah mantan pejabat dan anggota DPRD.[10]

Dari berbagai kisah mengenai konflik agraria dan sengketa batas tanah, dan bagaimana pemerintah desa mengatasi masalah administrasi pertanahan itu, ada beberapa hal yang patut direfleksikan: *Pertama,* aparat desa pada umumnya lebih mampu mendeteksi kemungkinan terjadinya konflik agraria dan masalah-masalah sengketa batas tanah. Beberapa dari upaya deteksi itu malah sudah menghasilkan cara-cara penyelesaian konflik, meskipun tentu saja belum memadai.

*Kedua*, pola relasi antara BPN dengan aparat desa di Pacitan sejauh ini baru mengenai masalah administrasi pertanahan dengan pola *top-down*. Dalam pelaksanaan Larasita misalnya salah satu hal yang paling sering disosialisasikan adalah melulu mengenai teknis pelaksanaan Larasita. Sosialiasi pada umumnya dilakukan kepada Kepala Desa, Carik dan LMD, dan tokoh-tokoh masyarakat di Kecamatan dengan inisiatif BPN. Sosialisasi ini dijadwalkan oleh BPN sendiri, bukan berdasarkan permintaan desa. Akibatnya, hampir seluruh aparat desa mengesankan BPN hanya sebagai

10. Wawancara dengan Kades Kembang, 11 Juni 2010.

pihak pengurus administrasi pertanahan saja, dan tidak memiliki fungsi lain.[11]

Kesan ini tidak berlebihan mengingat materi yang disampaikan adalah semua yang berkaitan dengan teknis administrasi pertanahan saja: tujuannya, mekanisme, persyaratan, biaya (biaya ukur, panitia A, dan lain-lain), kewajiban (buku batas). Pada acara sosialisasi itu juga sekaligus dibentuk Pokmas Dartibnah (Kelompok Masyarakat Sadar Tertib Pertanahan) untuk Prona maupun SMS, sementara Larasita tidak membentuk Pokmas karena tidak melayani pendaftaran tanah pertama kali. Aparat desa dan tim Larasita desa (Kades, Carik dan LMD) yang kemudian mensosialisasikan pada warga masyarakat. Acara dan materi sosialisasi sejauh ini terbatas pada program adminsitrasi pertanahan, bukan pada tugas pokok BPN. Padahal, secara konseptual, Larasita adalah *mobile office*, yang berarti bahwa tugas-tugas pokok BPN-lah yang mestinya juga disosialisasikan, bukan hanya teknis adminsitrasi pertanahan.

Idealnya, pihak BPN meletakkan aparat desa dan warga desa sebagai mitra BPN. Sebab di desalah masalah administrasi pertanahan, deteksi konflik dan sengketa agraria serta upaya penyelesaiannya, dan deteksi tanah terlantar dan tanah obyek *land reform* menemukan ruangnya dan arenanya yang paling konkret. Karena itu partisipasi dan inisiatif desa mesti diperhatikan daripada merumuskan program top down yang kehilangan konteksnya di desa. Dengan meletakkan pihak desa sebagai mitra, dan mengapresiasi partisipasi desa dan warganya bukan

11. Wawancara dengan Pelaksana Larasita menegaskan pola top-down itu. Sosialisasi Larasita pada umumnya dilakukan untuk mensosialiasikan mekanisme dan teknis layanan Larasita, yaitu peralihan hak saja, bukan sosialiasi mengenai tugas pokok BPN dan memberi pengetahuan yang memadai tentang tugas-tugas pokok itu.

sebagai 'pihak yang disuluh', dan dengan mensosialisasikan serta mendampingi aparat desa dalam melaksanakan tugas pokok BPN, maka implementasi Larasita bisa memiliki daya dorong yang lebih untuk mengoptimalkan tugas-tugas BPN.

### *c. Rencana Pembangunan dan Tenurial Insecurity: Memperluas Cakupan Administrasi Pertanahan*

Salah satu isu yang diangap penting dalam tulisan ini adalah bagaimana dan sejauh manakah program administrasi pertanahan, dalam hal ini legalisasi asset dan sertipikasi, dapat memberikan kepastian penguasaan tanah yang aman dan menguntungkan bagi masyarakat. Meskipun secara sepintas, legalisasi aset biasa dipandang sebagai cara untuk memberikan jaminan legal atas penguasaan tanah, tetapi pendekatan yang mengikuti aliran *property rights* semacam itu seringkali dikritik karena pada kenyataannya selain mengukuhkan ketimpangan penguasaan atas tanah juga dianggap tidak mampu menjawab konstelasi lebih luas di mana *tenurial insecurity* atau hilangnya penguasaan masyarakat atas tanah kerapkali terjadi (Afiff, et.al, 2005: 28). Aliran *property rights* itu juga dianggap terlalu mementingkan dimensi legal yang pada akhirnya mengabaikan aspek-aspek lain dalam diskursus *tenurial security,* yaitu dimensi *economic security* (Myrna, 2010: 132).

Dalam menyikapi masalah ini akan dikemukakan konteks *tenurial security* di desa Kembang dan kaitannya dengan proyek-proyek pembangunan. Ada dua proyek pembangunan besar yang sedang dijalankan dan direncanakan akan direalisasikan, yakni proyek pembangunan jalan lintas selatan (JLS) dan pelabuhan Pacitan. Langsung atau tidak langsung, proyek JLS ini akan memacu proses pengembangan ekonomi makro termasuk menggenjot konsumsi lokal untuk mencapai pertumbuhan ekonomi skala

makro. Konsekwensinya adalah masyarakat akan menghadapi persoalan-persoalan baru yang datang dari luar termasuk juga proyek-proyek yang akan mengakibatkan terciptanya proses komodifikasi tanah dan peningkatan *land market* yang akan berujung pada konsentrasi tanah pada sekelompok orang yang mampu membeli tanah dan mengakumulasikannya menjadi properti yang bisa setiap saat menjadi komoditas, bukan lagi ruang hidup.

Sedangkan proyek pelabuhan, yang menurut peta Bappeda salah satu alternatifnya akan dibangun di desa Kembang, akan berdampak bagi penghasilan masyarakat desa Kembang, terutama bagi petani nelayan. Demikian gambaran dampak proyek pelabuhan ini bagi masyarakat desa Kembang:

> "Kalau pembangunan pelabuhan jadi, kami mati mas… Soalnya, pelabuhan itu adalah pelabuhan perdagangan, jadi tidak berkaitan dengan usaha nelayan… Katanya untuk pendaratan barang-barang dari Cina… Letaknya tepat di teluk Pacitan itu, tempat kami mencari ikan… Biasanya, pemerintah akan melarang nelayan untuk mencari ikan di area pelabuhan itu, sebab itu tempat kapal-kapal besar berlabuh… Kami hanya bisa mencari ikan di teluk itu, [sebab] peralatannya tidak memadai… Tanpa [menjadi] nelayan kami pasti akan mati, [menjadi] petani saja tidak cukup".[12]

Proyek-proyek pembangunan infrastruktur yang masuk ke desa Kembang tentu saja memiliki dampak dan mengakibatkan perubahan-perubahan pada kehidupan masyarakat. Beberapa dampak yang mungkin ditimbulkannya adalah: *Pertama*,

12. Wawancara Pak Sudarto, 10 Juni 2010.

penyusutan jumlah lahan pertanian subur yang menjadi semakin sempit. Jumlah lahan pertanian sawah yang menjadi tumpuan hidup masyarakat Kembang adalah sekitar 133,009 hektar, termasuk di dalamnya sekitar 21 hektar yang merupakan tanah bengkok. Sementara, lahan yang dipakai JLS yang menabrak lahan-lahan persawahan di desa Kembang adalah sekitar 20 hektar. Celakanya, menjadi sulit bagi warga desa Kembang bahkan bagi aparat desa untuk mencari lahan pengganti bagi lahan-lahan persawahan yang tergusur itu. Kesulitan itu terjadi karena selain harga tanah sudah semakin tinggi, juga karena tidak ada lahan persawahan subur yang tersedia, sementara sebagian lahan yang lain merupakan dataran tinggi yang tidak cocok untuk persawahan.

Dari survei yang dilakukan terhadap mereka yang terkena JLS, pola penyusutan lahannya terjadi sebagai berikut[13]:

**Tabel 1.** ***Penguasaan Tanah Sebelum dan Setelah JLS***

| No | Kelas Penguasaan Lahan ($m^2$) | Sebelum JLS | | Setelah JLS | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Jumlah RT | Persen | Jumlah RT | Persen |
| 1 | < 1500 $m^2$ | 5 | 41,7 | 7 | 58,3 |
| 2 | 1500m - 5000 $m^2$ | 5 | 41,7 | 3 | 25 |
| 3 | ≥ 5000 $m^2$ | 2 | 16,6 | 2 | 16,7 |
| | Keseluruhan | 12 | 100 | 12 | 100 |

Data itu mengungkapkan jumlah penyusutan lahan yang dimiliki oleh petani akibat JLS. Data tersebut juga menunjukkan bahwa mereka yang paling rentan utamanya adalah mereka yang

13. Survei dilakukan terhadap 12 kepala keluarga yang terkena JLS dari populasi 70 orang yang terkena JLS. Pengambilan sampel dilakukan metode *sistematyc random sampling,* dengan variabel luasan lahan.

luasan lahannya kecil dan sedang, dan tidak terlalu berpengaruh pada mereka yang lahannya luas. Meskipun ganti rugi untuk lahan-lahan yang tergusur relatif tinggi dibandingkan harga jual tanah yang berkembang pada waktu itu di masyarakat, tetapi harga lahan persawahan di daerah-daerah yang terkena JLS juga semakin melambung tinggi. Ini membuat tidak mudah bagi para petani untuk mengganti lahannya yang hilang akibat penggusuran lahan tersebut. Selain meningkatkan pasar tanah, program JLS ini dapat menggeser para petani tergusur Kembang berpindah ke daerah atas yang tanahnya berbatu dan kurang subur. Pilihan lain bagi mereka adalah memulai usaha yang sama sekali tidak dikuasainya di sektor-sektor informal di kota atau di desa sendiri. Misalnya menjadi buruh bangunan, berdagang kelontong atau buka usaha lainnya yang bukan merupakan keahlian meraka. Ini bisa menjadi lahan bagi munculnya tenaga kerja murah dan buruh migran.

*Kedua*, dampak lain yang juga muncul akibat dari rentetan penyusutan lahan adalah menurunnya jumlah pendapatan dan penghasilan keluarga petani. Terkikisnya kemampuan masyarakat desa mengakses sumber-sumber penghidupan ini tentu saja dampak dari semakin sempitnya lahan yang tersisa akibat dari kebijakan pembangunan itu. Pada kasus di Kembang, penggusuran ini juga mengakibatkan tergerusnya tanah bengkok milik desa Kembang. Padahal, di Kembang tanah bengkok digunakan oleh para aparat desa untuk disewakan kepada mereka yang tidak punya tanah dengan harga yang murah. Saat ini, aparat desa Kembang masih kesulitan untuk mencari pengganti tanah bengkok itu.

Bagi petani-nelayan di Kembang, ancamannya dapat berganda jika proyek pelabuhan juga berjalan. Sebab selain tergerus oleh JLS, mereka juga dapat kehilangan mata pencaharian karena proyek pembangunan pelabuhan itu akan memagari Teluk Pacitan yang

merupakan sumber mata pencaharian utama mereka. Sebagai kesimpulannya, proyek-proyek ini, bagi warga desa kembang akan mengakibatkan pengurangan jumlah lahan pertanian dan daerah tangkapan ikan yang produktif yang berdampak pada makin berkurangnya produksi yang dapat mereka hasilkan.

Dengan kata lain, proses-proses ini hanya akan mengukuhkan kemiskinan di tingkat pedesaan. Dan tentu, secara luas, akan menyebabkan aspek-apsek *tenurial insecurity* semakin menguat, yakni kerentanan penguasaan atas tanah, legal atau tidaknya status tanah. Aspek lainnya, kehilangan lahan hidup, peningkatan pasar tanah karena kelangkaan tanah akan menyebabkan harga tanah melambung dan menyebabkan konsentrasi tanah hanya pada yang berpunya, baik itu dari desa sendiri maupun yang dari luar desa, dan sejumlah efek lain seperti gejala deagrarianisasi dan gejala *moving beyond farming* yang terjadi di Kembang akibat proyek ini. Hal inilah yang akan menyebabkan penguasaan masyarakat atas tanahnya semakin mengalami kerentanan.

## 3. Kasus di Kota Banjarbaru, Kalimantan Selatan: Kelurahan Sebagai Pengelola Administrasi Pertanahan

Kota Banjarbaru berada diwilayah Propinsi Kalimantan Selatan. Sebelum menjadi Kota otonom Banjarbaru adalah Kota Administratif yang menginduk kepada Kabupaten Banjar. Pada tahun 1999 melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1999 tanggal 20 April 1999 Tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Banjarbaru, Banjarbaru menjadi daerah otonom lepas dari Kebupaten Banjar. Wilayah Banjarbaru meliputi 3 (Tiga) Kecamatan, yaitu Kecamatan Banjarbaru, Kecamatan Cempaka, dan Kecamatan Landasan Ulin. Namun

pada Tahun 2004, Kota Banjarbaru merubah wilayahnya dari 3 wilayah kecamatan menjadi 5 wilayah kecamatan dengan 20 kelurahan.

Banjarbaru diproyeksikan menjadi wilayah perkotaan dan pusat pemerintah. Rencana umum tata ruang wilayah Banjarbaru menetapkan wilayah Banjarbaru sebagai wilayah perkotaan dengan lebih banyak menyediakan lahan bagi pemukiman. Sebagai wilayah yang akan dijadikan pusat pemerintahan di Banjarbaru kini tengah dibangun komplek perkantoran gubernur Kalimantan Selatan. Perubahan status pemerintahan dan rencana pembangunan ini memunculkan persoalan pertanahan di Banjarbaru. Katidaktertiban data pertanahan juga menjadi masalah tersendiri yang harus diselesaikan. Selain itu secara faktual masih banyaknya tanah pertanian yang ada di daerah ini merupakan kondisi yang harus disikapi secara bijak oleh pemerintah sehingga tidak merugikan pihak lain meskipun rencana pembangunan menetapkanya sebagai wilayah pemukiman sebagai pendukung perkotaan. Di Banjarbaru juga masih terdapat tanah-tanah kosong yang harus diredistribusi melalui reforma agraria. Kesiapan pemerintah dituntut untuk menata aspek pertanahan sebagai skema pembangunan rakyat. Beberapa program yang dijalankan BPN sejauh ini adalah program sertifikasi berupa Prona, Proda, sertifikasi untuk UMKM dan land reform. Saat ini pemerintah kota Banjarbaru sedang melakukan upaya untuk menertibkan administrasi pertanahan yang dinilai amburadul. Tertibnya administrasi pertanahan adalah modal utama untuk menjalankan pembangunan. Tulisan ini hendak menjelaskan aspek administrasi pertanahan di Banjarbaru, melihat berbagai persoalanya, dan bagaimana administrasi pertanahan itu dapat menjadi ruang partisipasi rakyat untuk mencapai pembangunan yang adil dan menyejahterakan.

### *a. Cempaka: Masyarakat dengan Kultur Ekstraktif*

Sebagian besar masyarakat di Cempaka bekerja sebagai pendulang intan. Sebagai pendulang, mereka melihat tanah bukan sebagai *life space* yang akan menopang keberlanjutan kehidupan mereka melalui aktivitas pembudidayaan tanaman pertanian. Namun memandang tanah lebih pada apa nilai yang terkandung di dalamnya yang dapat diambil: apakah mengandung intan atau tidak mengandung intan. Dengan kata lain, masyarakat ini adalah masyarakat dengan kultur ekstraktif, bukan kultur budidaya.

Dalam kultur ekstraktif, tanah tidak diolah secara tekun dan sabar seperti dalam kultur budidaya sebagaimana lazimnya terdapat pada masyarakat pertanian. Psikologi pendulangan yang ekstraktif tersebut membuat mereka tidak memiliki ketelatenan dalam hal mengolah tanah atau melakukan budidaya tanaman yang membutuhkan waktu relatif lama sebelum menuai hasil. Psikologi mendulang adalah aktivitas yang penuh dengan kejutan. Adagium setempat mengatakan: *pagi miskin sore kaya*.[14]

Sebagai sebuah aktivitas yang ekstraktif, penambangan jika tidak dikelola dengan baik dipastikan akan menghasilkan penurunan kualitas ekologi kalau bukan malah kerusakan atau kehancuran ekologi. Di Cempaka, akibat aktivitas pendulangan yang tidak dikelola baik selama puluhan tahun itu telah mengakibatkan kerusakan ekologi yang cukup mengkhawatirkan. Penduduk setempat mengingat laju kerusakan terjadi sejak tahun 2000 ketika banyak pendulang mulai beralih teknologi dari teknologi tradisional ke pendulangan menggunakan mesin penyedot.[15]

14. Wawancara dengan Hermansyah dan H. Wardhani Jum'at 11 Juni 2010
15. Wawancara dengan Salman, warga Cempaka, Minggu 5 Juni 2010

Beberapa akibat mulai dirasakan penduduk setempat. *Pertama*, dari sisi tenaga kerja perempuan tersingkir dari aktivitas pendulangan. Ketika pendulangan masih menggunakan cara tradisional banyak perempuan terlibat, diperkirakan prosentasenya sekitar 50:50. Jika dalam satu pendulangan ada lima laki-laki maka pendulang perempuan juga lima. *Kedua*, makin sering terjadi longsor.[16] *Ketiga,* bekas pendulangan itu tidak bisa lagi ditanami atau sangat sulit direklamasi. *Keempat*, munculnya jenis pekerjaan baru selain mendulang yaitu pengangkut batu atau pasir, dan para pembelinya. Hadirnya jenis pekerjaan baru ini kian menambah parah kerusakan ekologi karena meningkatkan komodifikasi material pendulangan yang dikeruk setiap hari. Sebab itu kini makin sedikit orang yang merelakan tanahnya untuk didulang. *Keenam*, perubahan pola pembagian hasil. Sebelumnya hasil dibagi antara anggota pendulang dan ketua lobang, sekarang hasilnya harus dibagi antara ketua lobang, anggota pendulang, pemilik mesin, dan pemilik tanah yang besaran prosentasenya sesuai dengan kesepakatan masing-masing.

Ketika tanah masih sangat luas di sekitar wilayah tersebut, orang belum begitu menyadari arti penting tanah bagi kehidupan. Pada saat itu mereka masih sangat terbuai dengan ekonomi pendulangan yang sangat menjanjikan. Di samping itu, dengan tanah yang luas itu, relatif tidak ada masalah dalam hal sengketa agraria meskipun administrasi pertanahannya belum tertib. Namun kondisi ini berubah seiring dengan pola penambangan yang semakin intensif ini. Penggunaan mesin penyedot membuat

16. Jum'at 2 Oktober 2009 Banjarmasin Post menurunkan berita "*Longsor Terjang Pemburu Intan*", Sabtu 3 Oktober 2009 Banjarmasin Post menulis kasus yang sama di bawah judul "*Insyaallah Mati Syahid*". Berita ini mengisahkan empat orang yang tewas tertimbun longsoran akibat aktivitas penambangan.

aktivitas penambangan mengalami laju kecepatan yang tinggi. Pada saat itulah tanah semakin dirasakan sebagai sumberdaya yang langka dan mulai diperebutkan.

Perkembangan daerah ini sebagai bagian dari Kota Banjarbaru juga menciptakan "goncangan budaya" tersendiri. Dengan kultur ekstraktif semacam itu, ikatan pada tanah tidak terlalu kuat sebagaimana terdapat pada masyarakat dengan kultur budidaya menetap. Apalagi jika administrasi pertanahan yang ada di desa tidak cukup baik sehingga jaminan keamanan penguasaan tanah masyarakat menjadi kian lemah. Hal ini kemudian menimbulkan satu persoalan tersendiri ketika daerah ini menghadapi perkembangan kota yang berlangsung cepat dan banyak membutuhkan tanah untuk berbagai aktivitas pembangunan.

### *b. Administrasi Pertanahan di Kelurahan: Masalah dan Pemecahannya*

Dalam sistem pertanian ladang berpindah seperti jamak terjadi di luar Jawa, hak atas tanah diperoleh melalui pembukaan hutan dan pemanfaatannya untuk budidaya pertanian dalam suatu siklus rotasi penanaman. Tanah yang sudah ditanami cukup lama dan tidak subur lagi akan ditinggalkan untuk beralih ke lokasi yang berbeda, sampai kemudian kembali lagi ke tanah yang pertama kali dibuka yang karena sudah ditinggalkan cukup lama kesuburan tanahnya sudah pulih kembali. Dalam sistem semacam itu, tanah yang telah lama ditinggalkan bukanlah "tanah kosong" karena pemiliknya sewaktu-waktu dapat kembali lagi untuk menggarap tanah tersebut.

Ketika hutan masih cukup luas dan jumlah penduduk terbatas, sistem pertanian ekstensif ini dapat berjalan dengan baik meskipun tidak ada sistem administrasi pertanahan yang

mengaturnya. Persoalan muncul ketika tanah menjadi sumberdaya yang semakin langka seiring dengan peningkatan populasi dan perubahan ekonomi politik yang lebih luas.

Di Cempaka banyak terjadi orang yang membuka hutan kemudian mengakui bahwa tanah bekas hutan yang dibuka itu berada dibawah penguasaanya, namun tidak merawat atau menjaga tanah tersebut. Bidang tanah yang sudah dibersihkan tersebut dibiarkan begitu saja tanpa diurus hingga tanah yang sudah bersih itu kembali menjadi semak belukar. Hal ini dapat terjadi selain karena sistem pertanian ekstensif tadi juga karena adanya peluang ekonomi baru yang tercipta, misalnya penambangan atau pekerjaan baru lain seiring dengan terbukanya daerah ini berkat berbagai program pembangunan pemerintah. Kemudian datang orang lain yang mengira tanah tersebut tidak ada yang menguasai. Orang yang datang belakangan ini kemudian membersihkan tanah tersebut dan menanaminya, artinya dialah yang secara faktual merawat atau menggarap tanah itu.

Selanjutnya, sesuai kelaziman di desa ini, orang yang datang belakangan ini juga meminta surat keterangan penguasaan tanah dari pembakal, yaitu kepala desa dalam istilah lokal. Pembakal dibantu kepala padang (sekarang RT) adalah orang yang diberi kewenangan untuk menerbitkan suarat pernyataan penguasaan tanah oleh pemerintah. Biasanya pembakal pun dengan mudah membuatkan surat tersebut.[17] Kebiasaan yang demikian itu terjadi karena tanah belum memiliki nilai jual tinggi sehingga sebagian orang yang rajin membuka lahan dapat menguasai tanah sangat luas, dan sebagian orang yang tidak pernah membuka lahan atau

17. Wawancara dengan Rijani Selasa 7 Juni 2010, Syafrudin Na'im Senin 6 Juni 2010, Masjuaini 6 Juni 2010

tidak rajin membuka lahan tidak memiliki tanah sama sekali. Aktivitas pendulangan melupakan masyarakat akan arti penting tanah di masa depan.

Melalui mekanisme seperti diuraikan di atas maka saat ini di Cempaka ditemukan tiga surat tanah yang menjadi *alas hak*[18] penguasaan tanah, yaitu; (1) Surat Keterangan Kepala Padang; (2) Surat Keterangan Tanah (SKT); dan (3) Surat Keterangan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (Sporadik). Mengenai perbedaan ketiga jenis surat tersebut lihat tabel.1.

**Tabel.1.** ***Perbandingan Tiga Jenis Alas Hak***

| Jenis surat | Surat keterangan Kepala Padang?Izin Pembukaan Tanah | Surat Keterangan Tanah (SKT) | Sporadik |
|---|---|---|---|
| **Format Isian** | 1. dasar-dasar pemberian izin<br>2. pihak yang diberi izin<br>3. peruntukan tanah,<br>4. letak tanah/ lokasi tanah | 1. letak tanah<br>2. ukuran tanah<br>3. ukuran dan *halat-berhalat* (batas-batas) tanah,<br>4. pihak yang menguasai | 1. identitas yang membuat pernyataan<br>2. letak tanah yang dimaksud<br>3. ukuran (panjang, lebar luas), |

18. Alas hak adalah bukti dasar untuk pengurusan sertifikat ke BPN. SKT, Sporadik, ataupun Surat Keterangan Kepala Padang merupakan bentuk-bentuk alas hak. Pada dasarnya walaupun belum mendapatkan legalisasi hak atas tanah berupa sertifikat (hanya memegang surat yang disebut "alas hak" tersebut), para pemegangnya tetap memiliki penguasaan penuh atas bidang tanahnya. Dengan bukti hak tersebut ia bisa menjual, menggadaikan, mewariskan, mewakafkan, dan sebagainya kecuali sebagai bukti agunan ke Bank. Bank tidak menerima agunan tanah kecuali yang memiliki sertifikat. Sementara pihak yang paling berhak dan terpercaya oleh Bank dalam pembuatan sertifikat adalah BPN, tidak yang lain. Dapat dikatakan sertifikat adalah pengakuan kepemilikan oleh negara secara formal terhadap bidang tanah tertentu atas nama seseorang.

| | | | |
|---|---|---|---|
| | 5. luas tanah<br>6. ditandatangani oleh kepala kampung, kepala padang dan camat<br>7. di bagian belakang surat tersebut tertera "syarat-syarat pemegang hak<br>8. gambar situasi (tanah)<br>9. Tembusan | 5. peruntukan tanah,<br>6. riwayat tanah,<br>7. tanda tangan pemilik, tanda tangan saksi-saksi, kepala kelurahan, dan camat<br>8. materai Rp. 1000 | 4. batas-batas (utara-selatan-timur-barat),<br>5. riwayat tanah,<br>6. tanda tangan oleh: pihak yang membuat pernyataan, saksi-saksi, ketua RT, lurah<br>7. materai Rp. 6000. |
| **Tahun Dikeluarkan** | Tidak diingat karena sudah lama sekali Tidak diterbitkan lagi | Sejak 2001 sudah mulai dikurangi penerbitanya Masih diterbitkan untuk fasilitas umum | 2006-sekarang hanya menerbitkan Sporadik |
| **Kewenangan Pemilik** | Jual beli, hibah, waris, wakaf, gadai, dan sebagainya. | Jual beli, hibah, waris, wakaf, gadai | Jual beli, hibah, waris, wakaf, gadai |
| **Posisi Aparat Desa** | Pemberi hak & dapat terlibat perkara pidana atau perdata | Pemberi & dapat terlibat perkara pidana atau perdata | Penyetuju & tidak dapat terlibat perkara pidana atau perdata |
| **Pihak Yang Terlibat dalam Pembuatan** | Pemohon, Kepala padang, Pembakal, Camat | Pemohon, saksi-saksi,RT/RW, Pembakal/Lurah, Camat | Pemohon, saksi-saksi, RT/RW, Lurah |
| **Status Hukum** | Kurang kuat karena tidak ada saksi | Kuat karena saksi harus pemilik batas tanah bersebelahan & prosesnya sampai ke kecamatan | Kurang kuat karena saksi bisa hanya orang yang kenal dengan pemilik batas tanah bersebelahan, dan prosesnya hanya sampai kelurahan. |
| **Dasar hukum** | Adat Kedesaan yang menjadi kewenangan desa tanpa dasar hukum | Adat kedesaan kewenangan desa tanpa dasar hukum | PP. No 24 Tahun 1997 |

Surat Penyataan tersebut dibukukan dalam Buku Tanah di kelurahan. Sedangkan buku tanah yang terdapat di Kelurahan Cempaka ada 2 (dua) model. Buku tanah pertama formatnya dibuat oleh kelurahan untuk pembukuan Sporadik sedangkan buku tanah yang kedua formatnya dari pemerintah kota. Dua tabel di bawah ini menjelaskan format dan contoh isian kedua buku tanah tersebut.

**Tabel. 2.** ***Format dan Contoh Isian Sporadik***

| Nama | Letak/Lokasi/Riwayat Tanah | Ukuran/Luas Tanah/ Batas-batasnya | RT/RW | Nomor dan Tanggal Registrasi |
|---|---|---|---|---|
| Malasari | Sawahan/Rt.29/02 Penggantian Sporadik Nomor 57/170/KC/2004 dan No. 58/170/KC/2004 yang hilang. Dasar laporan polisi nomor: Pol:STPLKB/175/ XII/2009/SPK Tgl 29 Des 2009 | L: 18.108 m² U (Utara) : 232 m : Ir. Agus Mulyahusin, S (Selatan) 271 m: Ir. Agus Mulyahusin, T (Timur) 62 m: Jalan, B (Barat) 82: Ahmad Yani | 29/02 | No. 001, Tgl 04/01-2010 |

**Tabel. 3.** ***Format dan Contoh Isian SKT***

| Nama Pemilik | Letak Tanah | Asal Usul Kepemilikan Sejak Tahun | Ukuran (Panjang, Lebar, Luas) | Batas-batas | Keterangan |
|---|---|---|---|---|---|
| Royani, Cempaka 14 Oktober 1976, Swasta, Cempaka Hulu No 79 Rt.03 Rw. 01 Kel. Cempaka | Cempaka Hulu Rt. 03 A | Hj. Tasmiah, Hj. Samsiyah, Hj. Rahimah diganti rugi oleh Dian Sawitri SKT No. 95/I-15/KC/ III/2000 tgl 24 Agustus 2000 | Panjang 24,5 m, Lebar 21,5 m, Luas 1. 171,75 m | Utara 54 m Asrama Polsek Cempaka, Selatan 2583 m Tanah pemko Banjarbaru & 27 m dg Jalan, Timur 23,5 m dengan Hj. Rahimah, Barat 20 m dengan Jl. Mistar Cokrokusumo | diberikan/ dikeluarkan tgl. 28 Januari 2004 |

### *c. Penanganan Sengketa Pertanahan: Peran Aparat dan Warga*

Konflik pertanahan di Kelurahan Cempaka merupakan masalah yang paling banyak ditangani Kelurahan,khususnya masalah *over lapping* pemilikan tanah. Masalah ini tidak bisa ditangani hanya sekedar proses-proses yang administratif tetapi diperlukan upaya-upaya lain yang lebih responsif guna menangani problem berlapisnya surat atas tanah ini, seperti melakukan mediasi bagi pihak yang bertikai.

Masalah bertumbukannya surat tanah dapat terjadi antara berbagai dokumen alas hak, misalnya antara SPORADIK vs SKT, SPORADIK vs SPORADIK, SKT vs SKT, SKT vs Sertifikat, Sporadik vs Sertifkat, atau sertifikat vs Sertifikat. Jika sengketa yang terjadi antara SKT dan Sporadik, maka yang dilihat adalah; *(a)* Waktu (yang mana yang lebih dahulu dibuat); *(b)* Berdasarkan hasil mediasi. Jika kesepakatan dibagi dua, maka SKT diganti dan dibagi dua lalu dibuatkan Sporadik yang baru.Tetapi hal ini jarang terjadi dan bagi masyarakat, SKT lebih kuat sebab usianya lebih lama dari Sporadik. Jika yang terjadi adalah sertifikat ganda, maka akan dilihat sertifikat yang memiliki usia yang paling tua dan jika proses mediasi di tingkat kelurahan tidak berhasil, maka proses akan diserahkan ke BPN untuk menindaklanjuti masalah tersebut. Apabila BPN tidak dapat menyelesaikan masalah tersebut maka dibawa ke pengadilan.

Mediasi dilakukan dengan mempertemukan kedua belah pihak dan masing-masing membawa saksi-saksi dari masyarakat, ditambah dengan Ketua RT, Ketua RW, Aparat dari Babinkamtibmas, dan LPM. Untuk LPM, tidak selau hadir, karena tergantung masalahnya, dan dihadirkan apabila diperlukan. Pada dasarnya,

proses mediasi ini memerlukan partisipasi dari masyarakat sebab Pihak Keluarahan baru akan melakukan mediasi ketika ada surat permohonan mediasi yang diajukan oleh pihak yang bersengketa. Hasil kesepakatan dari mediasi tersebut dibuatkan Berita Acara. Cara ini sangat efektif di Kelurahan Cempaka, bahkan persentase keberhasilannya sangat tinggi, dan rata-rata bisa selesai di Kelurahan tanpa harus berurusan dengan Pengadilan.

Ada beberapa bentuk hasil kesepakatan dari proses mediasi ini, antara lain; (1) Tanah tersebut dibagi; (2) Pihak yang surat tanah dan saksinya lemah akan mengalah; (3) Menggunakan jalur kekeluargaan, yakni pemberian tali asih. Artinya, pihak yang menang mendapatkan tanah tapi memberikan sejumlah uang pada pihak yang kalah; (4) Salah satu surat keterangan tanah dicabut sebab tidak bisa membuktikan riwayat tanahnya. Dalam hal ini, yang mencabut adalah saksi-saksinya sedangkan pihak kelurahan hanya membuatkan surat pernyataan pencabutan surat keterangan atas tanah.

Selama 4 tahun terakhir ini, ada sekitar 40 kasus pertanahan yang ditangani kelurahan dan diselesaikan di tingkat desa. Dari kasus tersebut, ada tanah yang tidak tercatat sehingga diselesaikan dengan kekeluargaan. Sedangkan pada kasus tanah telah tercatat atau memiliki surat tanah, maka masalah inilah yang memerlukan penanganan lebih lanjut. Dengan demikian, proses mediasi ini selain sebagai media resolusi konflik, juga berfungsi untuk melihat dan mengukur kembali batas-batas tanah yang dahulu hanya berdasarkan batas-batas alam. Salah satu kasus sengketa tanah akibat tumpang tindih alas hak yang diselesaikan di kelurahan dijelaskan dalam kotak di bawah ini.

**Box.1.**

Proses mediasi terkadang berhasil mendapatkan solusi terkadang pula tidak dan harus dimediasi lagi ditingkat kecamatan, atau di bawa hingga BPN. Pada kasus kali ini, seorang bernama Muwafaq dan Suhaimi menggugat sertifikat atas nama Rudy Resnawan (Walikota Banjarbaru/Calon Wagub Kalsel), sebab tanah yang ditunjukkan di sertifikat tersebut sama dengan tanah yang dimilikinya berdasarkan SKT tahun 1991 sedangkan sertifikat itu baru terbit tahun 2006. Penggugat menanyakan kebenaran alas hak dari sertifikat tersebut. Jam 12.00, orang-orang mulai berdatangan dan tak berapa lama proses mediasi pun di mulai. Pak Lurah membuka acara ini dan menyampaikan maksud dari mediasi, yang rupanya merupakan kelanjutan dari pertemuan sebelumnya.

Proses mediasi ini terus berlanjut dengan perdebatan dari kedua belah pihak. Pertemuan ini juga dihadiri oleh developer, sebab tanah tersebut telah dibeli developer dari Rudy Resnawana melalui H. Gozali. Rudy Resnawan sendiri tidak hadir dalam proses mediasi ini, dan hanya diwakili H. Gozali. Ada pula seorang wartawan dari Banjarmasin Post yang hadir.

Pada awalnya, perdebatan mulus-mulus saja, setiap orang dipersilahkan bicara. Perdebatan menjadi sengit tatkala H.Gozali dan wartawan datang. Dia langsung 'menekan' penggugat dan keberatan karena berita ini sudah masuk di Koran. Dia menekan penggugat untuk menunjukkan tanah yang dimaksud dan agar langsung dicek ke lokasi. Penggugat bertahan untuk tidak terburu-buru ke lokasi tanpa pembicaraan yang matang di tingkat kelurahan, hingga dibuatkan surat pernyataan oleh Pak Naim, tapi Surat itu pun dibantah oleh tergugat dan akhirnya tidak terpakai. Hal yang aneh adalah semua saksi yang menandatangani SKT tersebut dihadirkan membuat surat pernyataan bahwa mereka tidak pernah menandatangani SKT pada tahun 1991.

Selain itu, saya merasakan bahwa adanya desakan dari H.Gozali dan kawan-kawan untuk meninjau lokasi saat itu juga adalah sebagai bagian dari strategi. Ibarat semut melawan gajah. Dengan terpaksa, penggugat pun akhirnya menuruti desakan tersebut untuk meninjau di lokasi. Saat berada di Lokasi, "aksi mendesak' pun dilancarkan lagi oleh pihak tergugat dengan menekan penggugat untuk menunjuk secara pasti tanah yang dimaksud. Rupanya penggugat juga tidak yakin dengan pasti lokasi yang ditunjukkan oleh SKT tersebut. Inilah celah yang dimanfaatkan oleh pihak tergugat. Pada akhirnya, penggugat menunjuk tanah yang berdekatan dengan tambang intan, sebab di sana ada sungai yang juga tertera dalam SKT tersebut. Ini berbeda dari lokasi tanah yang ditunjukkan sebelumnya dan diperkarakan hingga hari ini. Dari peninajauan lokasi ini, didapatkan hasil bahwa ternyata penggugat salah sasaran (salah lokasi) dalam mengklaim sertifikat Rudy Resnawan tersebut.

### *d. Legal Tenurial Insecurity*

Sejarah penguasaan tanah di masa lalu, administrasi tanah yang belum tertib, peralihan status pemerintahan dari Kabupaten Banjar kepada Kota Banjarbaru, minimnya sosialisasi dan penyuluhan pertanahan adalah pelarut masalah. Kondisi ini menciptakan situasi yang tidak menutup kemungkinan seseorang mengalami ketidakamanan penguasaan atau kepemilikan bidang tanah walaupun sudah memegang dokumen legal-formal.

Terlepas dari kerumitan masalah administrasi pertanahan yang telah diuraikan di depan, ada beberapa faktor yang menimbulkan ketidakpastian jaminan keamanan penguasaan tanah pada masyarakat Cempaka ini. Pertama adalah kebijakan penataan ruang. Berdasarkan Perda No. 5 Tahun 2001 Tentang Rencana Umum Tata Ruang Kota Banjarbaru 2001-2010, disebutkan dalam pasal 7 angka (1) bahwa: "Struktur pemanfaatan ruang kota Banjarbaru dibagi dalam 3 (tiga) Bagian Wilayah Kota (BWK) terdiri dari BWK Banjarbaru, BWK Landasan Ulin dan BWK Cempaka yang masing-masing mempunyai fungsi utama dan fungsi penunjang". Selanjutnya pada angka (2) huruf c, disebutkan bahwa "Bagian Wilayah Kota (BWK) Cempaka dengan fungsi utama dan fungsi penunjang; a) Kawasan pengembangan pemukiman perkotaan, b) Kawasan Pertambangan, c) Kawasan Cadangan, d) Kawasan Pendidikan, e) Kawasan pemerintahan."

Kebijakan Tata Ruang semacam itu juga turut menyumbang pada rumitnya pengaturan pertanahan. Menurut Perda tersebut, Cempaka diarahkan menjadi kawasan non-pertanian. Oleh karena itu Pemerintah Kota Banjarbaru hanya membolehkan sertifikasi lahan perkebunan atau lahan pertanian jika lahan itu merupakan proyek dari pemerintah, misalnya program Land

Reform. Masyarakat yang akan mengurus sertifikasi tanahnya biasanya menghadapi kesulitan. Dalam arti, ia harus membayar NJOP yang lebih tinggi karena status tanahnya dikategorikan sebagai permukiman, meskipun dalam penggunaan faktualnya tanah tersebut masih merupakan tanah pertanian. Karena hal ini, masyarakat biasanya enggan mengurus sertipikasi tanahnya dan merasa cukup dengan mendapatkan alas hak berupa Surat Pernyataan Penguasaan Fiksik Bidang Tanah (Sporadik).[19]

Alas hak semacam ini tentunya tidak cukup kuat, apalagi menghadapi proses perkembangan kota yang ke depan akan kian cepat. Kondisi ini sudah mulai muncul sejak pembangunan pusat perkantoran Gubernur Kalimantan Selatan dan masuknya pengembang perumahan (*developer*) yang memicu harga tanah yang melambung tinggi. Hal ini karena daerah Cempaka merupakan wilayah yang memang didesain sebagai kawasan pendukung pusat perkantoran tersebut terutama sebagai wilayah pemukiman, seperti telah diuraikan di atas.

Persoalan kedua adalah adanya klaim dari TNI AD atas tanah seluas 5 km x 5 km = 25 km². TNI-AD mengklaim areal ini sebagai MC yang berarti *Military Complex,* padahal menurut peta zaman Belanda/Jepang sekitar tahun 1942, lokasi tersebut adalah *Mining Concession* atau areal tambang batu bara. Tetapi kondisi faktual sekarang tanah ini ditempati oleh transmigran Jawa sejak 1995 dan tanah-tanahnya sudah bersertifikat. Di beberapa tempat kini dipasangi tanda yang menyebutkan bahwa wilayah itu adalah tanah milik AD tanpa pemberitahuan apapun kepada orang-orang yang tinggal di daerah itu. Tulisan-tulisan itu misalnya," *Tanah*

19. Wawancara dengan Fitriyadi, Kantah Kota Banjarbaru, Kamis 10 Juni 2010

*Milik TNI-AD ! Daerah Latihan Militer Dilarang Masuk* !" dan sebagainya. Masyarakat yang berada di daerah tersebut saat ini merasa resah karena tanah yang sekarang ini mereka miliki tidak dapat menjamin hak mereka atas tanah (*tenurial insecurity*).

Sejauh ini yang dilakukan adalah mengirimkan pernyataan keberatan kepada pihak-pihak tertentu, bahkan sudah masuk ke meja DPRD Banjarbaru, dengan harapan agar segera mendapatkan kejelasan atas persoalan tersebut. Namun sejauh ini pula tidak ada kemajuan apapun yang mereka dapatkan. Penduduk setempat menyadari bahwa konflik ini adalah konflik elite yang juga harus diselesaikan di tingkat elit. Pada tanggal 3 September 2008 warga sejumlah 160 orang berkumpul membicarakan masalah ini. Mereka kemudian mengirimkan surat permintaan pencabutan baleho yang bertuliskan "*Tanah Milik TNI-AD, Daerah Latihan Militer Dilarang Masuk*". Surat pernyataan itu dikirimkan kepada Danrem Antasari di Banjarmasin pada hari berikutnya 4 September 2008. Belum ada hasil apapun dan kejelasan apapun hingga saat ini.

Persoalan lain adalah menyangkut komplikasi birokrasi yang terjadi seiring perubahan status pemerintahan daerah ini yang sebaliknya bagian dari Kabupaten Banjarbaru kemudian berubah menjadi Kota Administratif yang masih menginduk ke Kabupaten Banjar, dan akhirnya menjadi Kota Otonom saat ini. Meskipun diakui bahwa saat ini administrasi pertanahan lebih rapi namun warisan ketidaktertiban administrasi pertanahan di masa lalu membuat aparat mengalami kesulitan dalam menangani persoalan tanah akibat data yang tidak lengkap. Aparat mengaku bahwa banyak data pertanahan masih berada di Kabupaten Banjar belum ditransfer ke Banjarbaru, salah satunya disebabkan konflik sengketa perbatasan antar kabupetan yang belum selesai. Di desa lain bahkan terjadi calon kepala desa lama yang kalah dalam

pemilihan sengaja menyembunyikan data pertanahan. Kondisi ini mengakibatkan aparat desa sulit mengecek kebenaran semua surat tanah yang diaku milik seseorang ketika, misalnya, terjadi sengketa. Pihak aparat desa juga merasakan bahwa kondisi ini rawan sekali terjadi pemalsuan dokumen pertanahan. Akibatnya meskipun seseorang telah memiliki surat tanah hal itu belum tentu menjamin keamanan tenurial. Disamping itu praktik mewawar juga masih dilakukan dimana sekelompok orang membersihkan satu bidang tanah tertentu yang dianggap tidak ada pemiliknya kemudian tanah itu dijual dan hasilnya dibagi diantara kelompok. Di kemudian hari ketika seseorang mengakui bahwa tanah yang sudah di-*wawar* tersebut adalah miliknya sesuai dengan surat tanah yang dipegangnya, kondisi ini memunculkan masalah sengketa. Bisa saja terjadi pemilik tersebut kehilangan tanahnya.

### *e. Diskoneksi Regulasi Adminitrasi Pertanahan*

Dalam konteks otonomi daerah, administrasi pertanahan bukan hanya menjadi kewenangan BPN tetapi juga merupakan salah satu kewenangan Pemerintah Daerah. Kewenangan daerah dalam hal pertanahan tersebut meliput 9 kewenangan sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Sembilan kewenangan tersebut adalah (a) pemberian izin lokasi; (b) penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum; (c) penyelesaian sengketa tanah garapan; (d) penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; (e) penetapan subyek dan obyek distribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee; (f) penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat; (g) pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah

kosong; (h) pemberian izin pembukaan tanah; (i) perencanaan dan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota.

Kebijakan daerah tentang tata ruang melalui Perda Nomor 5 tahun 2001 tentang Rencana Umum Tata Ruang, misalnya, membuat institusi pertanahan mengalami dilema ketika melakukan sertifikasi. Di satu sisi harus mengikuti kebijakan Pemerintah Daerah mengenai tata ruang, di sisi lain pada kenyataanya masih banyak tanah di lokasi tersebut yang tidak sejalan dengan aturan tata ruang Pemerintah Daerah. Seperti telah disinggung di depan, Perda tersebut menetapkan bahwa wilayah Cempaka merupakan Bagian Wilayah Kota (BWK) yang seluruhnya dianggap sebagai wilayah pemukiman. Hal ini berdampak pada kerumitan tersendiri. Tanah yang digunakan sebagai wilayah pertanian harus dianggap sebagai wilayah pemukiman. Sebagai wilayah pemukiman maka biaya dan prosedur adminitrasi pengurusan sertifikatnya menjadi lain daripada wilayah pertanian. Kasus ini menunjukkan bahwa pada tataran kebijakan di tingkat daerah juga mengalami ketidaksinkronan sehingga berdampak pada administrasi pertanahan secara keseluruhan.

Hal lainnya, akibat diskoneksitas aturan tersebut membuat institusi pertanahan tidak dapat masuk terlampau jauh ke level kelurahan untuk melakukan intervensi dalam menangani masalah pertanahan yang lebih proaktif dan tidak elitis. Dengan melihat sembilan kewenangan Pemda di bidang pertanahan di atas, maka intervensi ke level kelurahan dianggap sebagai pelanggaran terhadap domain Pemda. Akibatnya, meskipun persoalan pertanahan di level desa/atau kelurahan mengalami kerumitan sebagaimana digambarkan di atas, institusi pertanahan merasa hal itu bukan merupakan wilayah kerjanya. Di sisi lain persoalan-persoalan pertanahan yang berada di luar jangkauan kemampuan

penanganan desa dan seharusnya diselesaikan di tingkat yang lebih tinggi tidak dapat dengan cepat mendapatkan penyelesaian, hal ini dikarenakan baik institusi pertanahan maupun Pemda yang memiliki kewenangan tidak memiliki mekanisme penyelesaian atas problem-problem elite. Problem elite ini adalah seperti problem klaim TNI AD yang dijelaskan di atas yang terkait dengan otoritas pemerintah di level yang lebih tinggi.

## 4. Refleksi: Mengukuhkan Inisiatif Desa dalam Administrasi Pertanahan dan Penyelesaian Persoalan Agraria

Mencermati dua kasus yang diangkat di atas menjadi jelas bahwa untuk membangun suatu sistem administrasi pertanahan sebagai bagian penting pembangunan dengan menjadikan tanah sebagai modalitas penyejahteraan rakyat harus melampaui keterbatasan-keterbatasan yang selama ini ada dalam sistem administrasi pertanahan. Dari uraian di atas tampak jelas bahwa administrasi pertanahan di Pacitan dan Banjarbaru, mungkin juga di daerah-daerah lain di Indonesia masih terjebak pada legalisasi asset, implementasi yang teknis-birokratis, belum mampu mengurai problem agrarian dan menjadi alat deteksi dini terhadap persoalan pertanahan. Administrasi pertanahan juga belum mampu mengapresiasi inisiatif-inisiatif solutif di tingkatan lokal, melakukan pencegahan dan resolusi konflik agraria, belum mampu menjamin penciptaan penguasaan tanah yang aman bagi pemiliknya, belum mampu melakukan terobosan-terobosan kelembagaan, dan menjadi ruang pasrtisipasi dan negosiasi yang efektif antar aktor-aktor lokal untuk mencegah *tenurial insecurity*.

Namun, terlihat jelas juga dari dua kasus tersebut bahwa desa dengan segala keterbatasanya selama ini mampu menjalankan

pengurusan masalah pertanahan tanpa terlalu banyak butuh intervensi negara dan terus melibatkan peran-peran masyarakat lokal untuk mengambil inisiatif-inisiatif solutif. Dengan demikian, desa pada dasarnya adalah ruang negosiasi dan partisipasi yang paling memungkinkan bagi rakyat di level bawah dan aparat melakukan pengurusan pertanahan yang lebih adil. Kondisi ini sangat penting untuk diperkuat mengingat desa selama ini adalah ujung penerima akibat dari persoalan-persoalan yang justru dibuat di level atas, dan sekaligus desa merupakan penyelesai awal dari masalah-masalah itu.

Skema Democratic Land Governance (DLG) sesungguhnya menginginkan transfer hak tanah yang tidak melulu bersifat teknis administratif tetapi juga harus menyertakan di dalamnya transfer kesejahteraan, kekuasaan atau kontrol sumberdaya tanah, sensitive terhadap kelas sosial dan gender karena kebijakan pertanahan akan menimbulkan dampak berbeda pada petani, buruh, nelayan, pengusaha, perempuan, masyarakat adat. Penting juga, dalam konteks ini, administrasi pertanahan mempertimbangkan sejarah pengurusan pertanahan yang lama berlangsung di tingkat lokal untuk melihat relasi kekuasaan yang eksis. Pendekatan ini relevan diajukan karena administrasi tanah pada dasarnya tidak hanya berurusan dengan perekaman data mati tetapi sangat terkait dengan relasi sosial. Dengan demikian administrasi pertanahan dapat menjadi bagian skema pembangunan dan mampu mendorong produktifitas rakyat (*productivity-increasing*) dan memajukan kehidupanya (*livelihood-enhancing*) (Booras&Franco,2008).

Semua ini dapat berjalan ketika dibangun ruang negosiasi dan partisipasi yang efektif dan seimbang di dalam administrasi pertanahan itu sendiri. Tidak seperti selama ini dimana administrasi pertanahan selalu berasal dari sisi negara sedangkan warga

diposisikan sebagai pemohon. Ruang negosiasi dan partisipasi dibayangkan sebagai ruang dimana antara negara dan masyarakat bersama-sama ikut terlibat merumuskan administrasi pertanahan di level lokal. Untuk menuju kesana diperlukan apa yang disebut dengan inisiatif warga yang partisipatif dari bawah dan institusi negaras yang inklusif dari atas. Keterbatasan-keterbatasan yang selama ini melekat di dalam tubuh birokrasi administrasi pertanahan, selain melakukan perubahan institusional, dapat diatasi dengan melibatkan partisisipasi warga di dalamnya. Dengan hadirnya partisipasi warga administrasi pertanahan tidak hanya mampu menjadi alat deteksi dini masalah agraria tetapi juga mampu menyelesaikan problem agraria untuk mencapai pembangunan yang berkelanjutan.

Setidaknya ada tiga wilayah yang perlu direformulasi untuk mencapai kondisi ini, yaitu, normatif, institusional, dan ketatalaksanaan administrasi pertanahan. Pada tataran normatif hal mendasar yang harus dirubah adalah tidak melihat administrasi pertanahan hanya masalah legalisasi asset tetapi terkait dengan relasi sosial, hubungan-hubungan kekuasaan, sejarah lokal, kesejahteraan, dan kondisi-kondisi *tenurial insecurity* lainya. Reformulasi aturan-aturan, perundang-undangan, kebijakan, prosedur-prosedur, dan kewenangan khususnya di level desa adalah hal yang mendasar dilakukan. Selain itu perubahan institusional juga penting dilakukan dalam kerangka bagaimana institusi pertanahan menjadikan desa sebagai unit pengelola utama administrasi pertanahan yang responsif, partisipatif, dan menjadi ruang negosiasi antara negara dan warga negara. Karena itu membangun kelembagaan administrasi pertanahan di level desa menjadi syarat utama. Tidak seperti selama ini dimana persoalan pertanahan yang luas itu hanya diurus oleh satu orang aparat pemintah desa

yang pada kenyataanya juga dibebani dengan urusan-urusan lainya. Ketatalaksanaan administrasi adalah hal yang juga perlu sekali dirubah dari pendekatan *top down* menjadi pendektakan yang *buttom up*. Dengan cara itulah administrasi pertanahan akan menjadi institusi atau ruang pengurusan dan pengelolaan pertanahan lebih demokratis, inklusif, dan berkeadilan. []

# Membaca Ulang Keberadaan Hak Guna Usaha (HGU) dan Kesejahteraan Rakyat

*(Cerita dari Kalimantan Selatan)*

***Muhammad Yusuf dan Dian Ekowati***

Dalam Pasal 33 UUD 1945 dengan tegas mengamanatkan bahwa "bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Lebih lanjut, pada Pasal 2 Undang-undang Pokok Agraria Tahun 1960 yang dilihat sebagai anak kandung dari semangat Pasal 33 UUD 1945, menjelaskan bahwa sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang dimaksudkan di sini adalah "… dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur". Dengan demikian, sebagai fondasi utama negara, maka sudah semestinya makna yang termaktub Pasal 33 UUD 1945 dijadikan sebagai dasar pembangunan ekonomi yang bertumpu pada pengelolaan sumberdaya alam untuk keadilan dan kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, sebuah keniscayaan bahwa seluruh produk aturan yang berada dibawah UUD 1945 bersandar pada semangat kedaulatan dan keadilan yang tercantum dalam UUD 1945.

Namun, sejalan dengan bergantinya rejim pembangunan dari Orde Lama (Orla) ke Orde Baru (Orba), bermunculan berbagai aturan sektoral, khususnya terkait pengelolaan sumberdaya alam, yang kian menggeser posisi sentral rakyat sebagai pelaku utama pembangunan. Kondisi ini pada prosesnya ternyata kian menggerus semangat perwujudan keadilan bagi seluruh rakyat sebagai amanat UUD 1945. Sampai pada lahirnya era desentralisasi, semangat pembangunan terus bersandar pada pembukaan pintu masuk investasi padat modal di sektor pertambangan, kehutanan, perkebunan, dan sebagainya. Dalam gambaran kondisi seperti ini, Hak Guna Usaha (HGU) menjadi sebuah kebijakan yang memungkinkan para pemilik modal melakukan investasi atau melakukan kegiatan usaha di Indonesia dengan cara menguasai sumber kekayaan alam berupa lahan.[1] Di sisi lain, HGU merupakan salah satu basis utama pemerintah dalam menyerap modal asing (PMA) maupun dalam negeri (PMDN) atas dasar pencapaian target pertumbuhan ekonomi.

Dengan mekanisme prosedural yang relatif mudah diakses oleh para pemilik modal, sesuai UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, hak untuk menguasai tanah bisa diperoleh

1. Menurut Kartodirjo dan Suryo (1991), pelaksanaan sistem perkebunan dimulai dengan melalui pembukaan penanaman modal dan teknologi dari luar, dan memanfaatkan tanah dan tenaga kerja yang tersedia di daerah jajahan. Pembukaan perkebunan, menimbulkan lingkungan baru, yaitu lingkungan perkebunan. Lingkungan perkebunan ini biasanya dibentuk oleh kesatuan lahan penanaman komoditi perdagangan, pusat pengolahan produksi (pabrik), dan komunitas permukiman penduduk yang terlibat dalam kegiatan perkebunan. Dalam perjalanannya, kehadiran komunitas perkebunan di tanah jajahan, melahirkan lingkungan yang berbeda dengan lingkungan setempat baik dari segi lokasi, tata ruang, ekologi, maupun organisasi sosial dan ekonomi.

dalam kurun waktu 35 tahun dan dapat diperpanjang. Adapun sumberdaya lahan yang dialokasikan untuk HGU saat ini sebagian besar adalah hasil konversi hutan yang dianggap sebagai tanah (dikuasai oleh) negara.[2] Sebelas juta hektar tanah di kawasan hutan sudah dilepaskan untuk perkebunan, tapi tidak pernah ditanami (Sirait 2010). Untuk perkebunan kelapa sawit yang merupakan porsi pemegang HGU terbesar misalnya, laju pertambahan perkebunan mencapai sedikitnya 327.000 Ha per tahun.[3]

Kondisi serupa juga dicerminkan oleh situasi kehutanan dan perkebunan di Kalimantan Selatan (Kalsel) yang menjadi fokus dari studi ini. Kalsel merupakan provinsi yang berdasarkan Peta Penunjukkan Kawasan Hutan dan Perairan (SK Menhutbun No. 453/Kpts-II/1999 tanggal 17 Juni 1999) memiliki luas hutan sebesar 1.839.494 Ha dari total luasnya sebesar 3.753.052 ha atau 49,01% dari luas wilayahnya.[4] Sejauh ini, Hak Guna Usaha merupakan mekanisme investasi yang banyak ditemukan di Kalsel seiring dengan tumbuhkembangnya perkebunan sawit di wilayah tersebut. Dari data BPS Kalsel, pada Triwulan I tahun 2010 ditunjukkan bahwa sebagian besar PDRB disumbang dari sektor pertanian, kehutanan, peternakan dimana perkebunan sawit termasuk di dalamnya.

Besarnya sumbangan PDRB tidak serta merta linier dengan kenyataan mengenai kondisi kesejahteraan penduduk yang terlibat dalam sektor ini. Beberapa studi yang dilakukan menunjukkan bahwa kantong-kantong kemiskinan justru ditemukan di areal

2. Dalam konteks hutan, selain HGU, terdapat mekanisme investasi lain yaitu dalam bentuk HPH (Hak Pengusahaan Hutan), HTI (Hutan Tanaman Industri) dan KP (Kuasa Pertambangan).
3. Ditjenbun, 2010
4. http://www.kalselprov.go.id/pembangunan/kehutanan

sekitar perusahan perkebunan maupun kehutanan berskala luas.[5] Di tengah kondisi banyaknya petani yang kekurangan tanah, saat ini banyak terdapat HGU bermasalah karena diterlantarkan, menjadi lokus sengketa agraria, salah pengelolaan dari sisi usaha sehingga menjadi sandera agunan kredit macet (Soetarto dan Shohibudin, 2007). Data dari Pemda (Pemerintah Daerah) Provinsi Kalsel menyebutkan sekitar 50 ribu ha lahan HGU ditelantarkan oleh pemiliknya sehingga perlu untuk segera diverifikasi ulang.[6] Sejalan dengan data tersebut, informasi lain menyebutkan bahwa 43 Perusahaan Besar Swasta di Kalsel diindikasikan menelantarkan HGU yang dimilikinya, setelah menebang pohon, mereka tidak pernah menanami lagi lahan tersebut. Hal ini menjadi ironis, saat jumlah penduduk miskin yang diperkirakan berada di Kalsel (berdasarkan pendekatan beras miskin) adalah 677.672 jiwa dari total penduduknya 3.4 juta jiwa atau hampir mencapai angka

5. Dengan mengutip Beckford (1972), White (1990) mengungkapkan, perkebunan *(plantation)* atau perusahaan kehutanan besar (agro-industri) merupakan penyebab utama keterbelakangan dan kemiskinan kronis *(persistent poverty)* karena dalam bentuk klasiknya ditandai oleh : 1) tingkat upah yang sangat rendah dibanding apa yang berlaku pada sektor-sektor lain (tidak menimbulkan *consumption/demand lingkages* yang berarti dengan sektor-sektor lain); 2) adanya sistem produksi, pengolahan dan pengemasan yang terintegrasi vertikal, sehingga hanya sedikit membutuhkan masukan dari unsur-unsur luar (kurang memiliki *production lingkages* dengan ekonomi sekitarnya) dan; 3) karena bentuk pemilikannya, menunjukkan pembocoran *(leakage)* dimana keuntungan (surplus) keluar dari perekonomian lokal sehingga baik perkebunan yang modern dan serba efisien pun tetap tidak akan mendukung pengembangan serta akumulasi pada wilayah dimana perkebunan berada (Sajogyo dan Tambunan, 1991).
6. http://www.kalselprov.go.id/berita/50.000-ha-lahan-hgu-ditelantarkan

20% (Kepala Seksi Data Statistik dan Sosial, Badan Pusat Statistik Kalsel, Februari 2010).[7]

Dari berbagai ulasan di atas, muncul pertanyaan mendasar sebagai latar belakang dari tulisan ini, apakah pemanfaatan tanah melalui proses pemberian HGU telah mampu digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat atau hanya menguntungkan bagi sekelompok golongan?

## 1. Lika-Liku Sejarah Perkebunan di Indonesia

Di dunia ketiga, sistem perkebunan tidak dapat dilepaskan dari jejak kolonialisme dan perkembangan kapitalisme di belahan Eropa Barat. Seperti yang dinyatakan oleh Wiradi (2009), "sebagai pintu masuk bagi kapitalisme Barat ke dalam perekonomian dunia ketiga, sistem perkebunan diperkenalkan terutama untuk menghasilkan bahan mentah dan hasil tanaman tropis yang diperlukan bagi kepentingan negara-negara industri". Dampaknya di pedesaan, Luxemberg (2003) mengungkapkan, "pembangunan (penetrasi) kapitalisme ke wilayah pedesaan membutuhkan suatu suasana lingkungan yang memperagakan bentuk-bentuk produksi non-kapitalistik *(natural economy)* sebagai pasar dari surplus yang dihasilkan oleh para pemilik modal, sumber bahan baku dan penyedia cadangan tenaga kerja dalam sistem upah (buruh lepas)". Dengan demikian, sebagai sebuah model investasi melalui pengusahaan sumber daya yang ekstraktif, Mubyarto (1983) menyebutkan dua syarat utama yang harus dipenuhi untuk lahirnya sistem perkebunan, yakni: tersedianya tanah dan tenaga kerja yang murah.

7. http://bataviase.co.id/node/111303

Khusus di Indonesia, sistem perkebunan telah hadir sejak era era pendudukan kolonial Belanda (pra kemerdekaan 1945),. Di masa tersebut, keberadaan perkebunan kolonial tidak lepas dari pasang-surut dinamika ekonomi-politik di negeri Belanda. Paling tidak, di Indonesia sebagai negara jajahan dikenal dua sistem hubungan yang menonjol yaitu sistem "perkebunan" negara dalam tanam paksa di era 1830-1870 dan sistem perkebunan swasta "liberal" yakni pada 1870 atau disaat berlakunya Undang-Undang Agraria 1870 (Mubyarto, 1983; Wiradi, 2009). Pada sistem yang pertama pemerintah lebih banyak menggunakan "otoritanya" (*high authority*) untuk "membeli" komoditi yang diperlukan, tidak jarang dengan cara-cara paksa. Selanjutnya pada cara yang kedua (pasca 1870), terjadi hubungan ketergantungan yang erat antara pusat-pusat perkebunan dengan pusat-pusat metropolitan dengan pasar modalnya (Mubyarto, 1983). Besarnya aliran investasi yang bebas dan luas, Gordon (1982) mencatat, negara kolonial Belanda berhasil menempatkan diri sebagai investor terbesar ketiga di dunia yang sebagian besar investasinya ditanam di Indonesia (Mubyarto, 1983). Liberalisasi pekerbunan ini tidak dapat dilepaskan dari tuntutan para pemilik modal perkebunan. Seperti yang dikatakan Pelzer, Pemerintah Belanda karena ketergantungan mereka terhadap perkebunan sebagai sumber devisa terpaksa "menyerah" terhadap tuntutan pihak pemilik modal perkebunan (Soetrisno, 1983).

Sebagai sebuah warisan kolonial, Wiradi (2009) menyebutkan, secara historis dapat dilihat bahwa sistem produksi perkebunan besar pada umumnya memiliki empat atribut, yaitu: *pertama,* berorientasi ekspor dalam skala besar; *kedua,* kebutuhan tenaga kerja yang sangat besar dibanding dengan yang dapat tersedia oleh pasar (tenaga kerja) domestik yang bebas; karena itu, *ketiga,* diperlukan mekanisme ekstra-pasar (pemaksaan oleh apratur

pemerintah) guna memenuhi kebutuhan tersebut, dan mekanisme ini sangat dominan dalam menentukan hubungan-hubungan sosial di dalam masyarakat; dan *keempat,* tumbuh budaya tertentu yang memperkuat hubungan-hubungan tertentu yang memperkuat hubungan-hubungan sosial yang terbentuk itu. Struktur agraria warisan kolonial semacam inilah yang menciptakan ciri *plantation estate* yang kental di Indonesia. Ciri umum *plantation estate* ini adalah tanah yang dikuasai tidak terkena batas luas maksimum, dan relatif bebas dari berbagai sarana kontrol sosial, sekalipun dalam kondisi yang diterlantarkan.

Ketika Indonesia berhasil merebut kemerdekaan pada tahun 1945, salah satu semangat yang tumbuh pada para pendiri bangsa adalah pembangunan ekonomi melalui pengaturan ulang penguasaan dan pengelolaan sumber-sumber agraria yang timpang untuk sebesar-besarnya kepentingan rakyat. Seperti yang tercatat pada naskah pidato Bung Hatta pada bulan Februari 1946 yang berjudul "Ekonomi Indonesia di Masa Depan". Dalam pidato tersebut, Bung Hatta menyebutkan, prinsip-prinsip mengenai penataan masalah agraria di tanah air dimana tiga di antara prinsip itu berkenaan dengan masalah perkebunan yakni; *Pertama*, perusahaan yang menggunakan tanah luas, sebaiknya diatur sebagai koperasi di bawah pengawasan pemerintah. *Kedua*, tanah-tanah yang dipakai oleh perkebunan-perkebunan besar pada dasarnya adalah milik masyarakat. Pengusahaan perkebunan itu dalam bentuk koperasi memberikan koperasi hak penggunaan tanah selama diperlukan, tetapi ia tidak boleh memindahkan hak berusaha itu kepada pihak lain. *Ketiga*, hanya pengusahaan di atas tanah yang tidak begitu luas, dan dapat dikerjakan sendiri yang boleh menjadi kepunyaan orang seorang. Jika orang yang bersangkutan menggabungkan diri kepada koperasi, maka tanah milik yang

dibawanya tidak diusik. Selain itu juga Bung Hatta mengemukakan prinsip-prinsip yang lebih umum seperti tanah tidak boleh menjadi alat penindasan dan pemerasan manusia atas manusia, tanah tidak boleh menjadi komoditas untuk diperdagangkan, dan lain-lain. (Wiradi, 2009)

Semangat pidato Bung Hatta tersebut tidak hanya berhenti sebagai wacana menegakkan cita-cita proklamasi yang sesungguhnya, namun dilanjutkan dengan usaha-usaha pelaksanaan program *land reform* meski masih dalam skala yang relatif kecil dan terbatas. Mengutip Soemardjan (1962), Wiradi (2009) menjelaskan, dalam usia yang masih belia dan di tengah suasana revolusi, pemerintah saat itu sudah merintis pelaksanaan land reform skala kecil dalam wilayah yang terbatas, menghapus desa-desa perdikan dan tanah pertikelir, dan kemudian menghapuskan "hak-hak conversie" dari perusahaan-perusahaan tebu di Kesultanan Yogya dan Solo; untuk kemudian tanahnya didistribusikan kepada petani tunakisma. Hal ini dilanjutkan dengan penyiapan UU agraria nasional sehingga dihasilkan UUPA 1960 yang menjadi landasan kebijakan reforma agraria.

Namun masih kuatnya pengaruh pemerintah Belanda saat itu turut mempengaruhi perjalanan pelaksanaan program *land reform* di awal kemerdekaan. Hal ini tercermin pada salah satu momen politik dalam sejarah kemerdekaan republik ini yakni Konferensi Meja Bundar (KMB), sebuah pertemuan antara pemerintah Republik Indonesia dan Belanda yang dilaksanakan di Den Haag, Belanda, pada tanggal 23 Agustus hingga 2 November 1949. Meski pada tahun 1957 Indonesia secara sepihak membatalkan isi perjanjian KMB, namun peristiwa tersebut turut mempengaruhi pasang surut praktek pembaharuan agraria dalam sejarah Indonesia.

Seperti yang diungkapkan Wiradi (2009), salah satu isi perjanjian KMB yang terkait dengan masalah perkebunan besar adalah butir yang menyatakan bahwa perkebunan-perkebunan besar yang diduduki rakyat harus dikembalikan kepada pemegang haknya semula, yaitu kaum modal swasta Belanda. Ini artinya rakyat yang sudah terlanjur menduduki perkebunan itu, yang turut didorong oleh pemerintah pendudukan Jepang, harus diusir dari tanah-tanah tersebut. Hal pokok yang perlu dicatat dari momen politik KMB ini adalah pasca pembatalan KMB secara sepihak oleh Indonesia pada 1957, selanjutnya diikuti oleh nasionalisasi perkebunan atas perkebunan-perkebunan asing. Dari hampir sebagian besar perusahaan asing yang diambil alih melalui kebijakan "nasionalisasi" pada saat itu, pimpinannya kemudian langsung dipegang oleh militer. Inilah awal mula dari masuknya peran TNI kedalam bidang ekonomi. Hingga lahirnya UUPA 1960, program *land reform* hanya menyasar pada pertanian rakyat sementara pada sistem perkebunan besar tidak tersentuh oleh program tersebut, dan sebaliknya mampu terus bertahan dan terus memperkokoh dirinya yang ditandai dengan lahirnya UU Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.

Seperti yang telah digambarkan sebelumnya, proyek perkebunan di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari pasang surut dinamika ekonomi-politik yang melekat pada sebuah rejim penguasa dan kekuatan modal global. Lengsernya Orde Lama digantikan oleh Orde Baru mengawali suatu akibat proyek liberalisasi penguasaan dan pengelolaan sumber-sumber agraria yang berdampak pada proses pembekuan secara sistematis UUPA 1960, sehingga secara langsung berdampak pada terhentinya pelaksanaan *land reform* di Indonesia.. Kondisi ini diikuti oleh lahirnya perundang-undangan sektoral terkait sumberdaya, seperti UU Kehutanan,

UU Pertambangan, UU Pekebunan, UU Penanaman Modal, UU Sumberdaya Air, dan sebagainya yang secara substansi bertolak belakang dengan UUPA 1960.[8]

Pada awal masa pemerintahan Orde Baru yang sangat bersandar pada strategi pertumbuhan dan peningkatan nilai devisa negara melalui ekspor tanaman perkebunan, tidak dapat dilepaskan peran lembaga finansial global seperti Bank Dunia yang turut mempengaruhi kebijakan pengaturan di sektor perkebunan. Pada tahun 1967, Bank Dunia telah mengucurkan kredit untuk peningkatan mutu dan perluasan perkebunan di Indonesia yang tercakup di dalamnya perkebunan rakyat. Hingga pada tahun 1973, Bank Dunia mulai memberikan kredit untuk pengembangan subsektor perkebunan rakyat di Indonesia, terutama perkebunan rakyat yang membudidayakan tiga komoditas ekspor, yaitu karet, teh, dan kelapa sawit. Mengikuti pendapat Kemp (1985), Gunawan et al (1995) mengungkapkan, pembangunan perkebunan yang didukung dana bantuan Bank Dunia meliputi peningkatan kualitas perkebunan yang telah ada dan membuka areal baru. Pembangunan di area perkebunan yang telah ada dilakukan dengan pendekatan

8. Dalam menangani masalah agraria Orde Baru menerapkan pendekatan "jalan pintas" (By-pass Approach). Pembangunan pertanian didahulukan, akan tetapi gagasan reforma agraria (RA) ditinggalkan. Yang dijalankan adalah revolusi hijau namun tanpa reforma agraria. Asumsi dasarnya adalah bahwa dengan menyelesaikan masalah pangan, yang dianggap sebagai inti masalah agraria, maka konflik agraria dapat diatasi. Pada saat yang sama, Orde Baru juga mendorong masuknya arus investasi asing secara besar-besaran. Hal itu dilakukan untuk memacu pertumbuhan ekonomi yang setinggi-tingginya, dengan akibat bahwa pemerataan dan keadilan sosial dapat disisihkan terlebih dahulu. Kebijakan Orde Baru memang bertolak belakang dari kebijakan pembaruan agraria yang dianut oleh pemerintah sebelumnya. (Wiradi, 2009)

Unit Pelaksana Proyek (UPP), sementara pembangunan di areal baru dilakukan dengan pola perusahaan inti rakyat perkebunan (PIR-Bun). Pendekatan UPP digunakan untuk meningkatkan produksi perkebunan rakyat. Dalam pelaksanaannya cara UPP ini sama dengan pelaksanaan program Bimas. Program utama UPP adalah rehabilitasi dan peremajaan tanaman ekspor serta peningkatan produksi perkebunan.

Lebih lanjut, Hartveld (1985) *dalam* Gunawan et al (1995) menyebutkan, sistem PIR-Bun sendiri mulai diperkenalkan pada 1976 dengan bungkus issu percepatan percepatan pembangunan untuk menciptakan kesempatan kerja baru bagi para petani yang tinggal disekitar perkebunan, pemanfaatan lahan marginal dan kritis, serta pemerataan hasil pembangunan. Hal tersebut sejalan dengan kebijakan umum Bank Dunia yang dicanangkan untuk memberantas kemiskinan.[9] Meski, seperti yang dikatakan Soetrisno (1983), proyek perkebunan inti rakyat dapat dipandang sebagai tindakan *"agrarian reform"* namun pada prakteknya menyisakan berbagai masalah. Hasil penelitian Gunawan et al (1985) terhadap pelaksanaan PIR-Bun di daerah Jawa Barat mengungkapkan, petani-petani plasma mengalami suatu proses degradasi kesejahteraan dengan indikasi proses pemiskinan tiga dimensi (ekonomi, politik dan budaya), dibandingkan sebelum mereka diintegrasikan pada proyek PIR-Bun.

Dalam perkembangan kapitalisme global, keberadaan HGU dapat dilihat sebagai apa yang Smith (2005) ungkapkan tentang hadirnya sistem "pembagian kerja internasional baru" *(New*

9. PIR merupakan istilah yang diterjemahkan dari *Nucleus Estate and Smallholder* (NES) suatu model yang diadopsi atas anjuran Bank Dunia dari konsep pengembangan pertanian komersial Amerika akhir abad ke-19 (Gunawan et al, 1985)

*International Division of Labor/NIDL)*, restrukturisasi industri kapitalisme global, serta konfigurasi ulang "rantai komoditas"[10] global dalam proses ekspansi sistem produksi industri kapitalistik. Mengikuti pendapat Frobel, Heinrichs, & Kreye (1980), Smith (2005) menjelaskan, *NIDL* bersandar pada proses produksi global yang muncul sebagai akibat dari bangkitnya pasar modal dunia, blok perdagangan regional, dan penurunan biaya komunikasi dan transportasi.. Paralel dengan proses ini adalah apa yang diistilahkan Feuntes & Barbara (1984) *dalam* Smith (2005) sebagai deskripsi "jalur perakitan global" yang menekankan proses "de-industrialisasi" negara industri utama yang memiliki upah tinggi melalui pemindahan industri (pabrik) ke negara semi/pinggiran yang memiliki upah tenaga kerja yang jauh lebih rendah (Ross & Trachte , 1990 *dalam* Smith, 2005).

Konfigurasi NIDL sangat terasa wujudnya dalam wajah liberalisasi pasar komoditi perkebunan sejak dekade terakhir ini di Indonesia, terutama jika dikaitkan dengan kelapa sawit. Hingga Orde Reformasi dan desentralisasi, kegiatan investasi oleh pemilik modal besar di sektor perkebunan terus diberikan tempat oleh Pemerintah Daerah demi peningkatan pendapatan asli daerah. Tren ini ditandai oleh penetapan HGU baru, dan bahkan tidak jarang penetapan perpanjangan HGU lama yang

10. Gereffi dan Korzeniewicz (1990) menyatakan, rantai komoditas pada dasarnya terdiri dari sejumlah "simpul" yang mencakup unsur-unsur penting dalam proses produksi seperti proses ekstraksi dan pasokan bahan baku, transformasi industri, aktifitas ekspor, dan pemasaran (pertukaran). Setiap simpul itu sendiri merupakan sebuah jaringan yang terhubung ke simpul-simpul lain yang mencakup kegiatan-kegiatan ekonomi di tingkat lokal, regional, dan global yang memiliki struktur jaringan yang sangat kompleks (Smith, 2005).

dikeluarkan prematur dan tidak sensitif terhadap kesejahteraan rakyat disekitar perkebunan. Ironisnya, ditengah semangat memacu pendapatan asli daerah melalui ekspansi kegiatan investasi di sektor perkebunan, pada saat yang bersamaan penguasaan rakyat terhadap tanah semakin menghilang, sehingga melahirkan berbagai konflik agraria di pedesaan.

Berangkat dari perjalanan historis yang diungkap secara singkat tentang mewujudnya sistem ekonomi perkebunan di Indonesia, terdapat beberapa unsur pokok yang dapat digunakan untuk menganalisa keberadaan HGU, yakni: 1) kegiatan investasi modal besar di sektor perkebunan, 2) tenaga kerja, dan 3) kesejahteraan rakyat. Pada bagian selanjutnya kami akan mengulas keterkaitan ketiga unsur tersebut khususnya dalam konteks Kalimantan Selatan.

## 2. HGU Perkebunan, Migrasi dan Produktifitas Rakyat Kalimantan Selatan

### *a. Laju Investasi*

Kalimantan Selatan merupakan salah satu propinsi di Indonesia dengan sumbangan terbesar terhadap PDRB berasal dari sektor pertanian (perkebunan) yang didalamnya termasuk berbagai proyek investasi PMDN dan PMA.[11] Bila dilihat sektor yang diusahakan, diantara proyek-proyek PMDN maupun PMA yang telah disetujui sampai dengan tahun 2007, terdapat beberapa sektor yang menonjol, yaitu Perkebunan, Industri Kayu, Industri Kimia, Pertambangan dan Jasa lainnya. Untuk sektor Pertambangan, dari total 19 perusahaan yang beroperasi, 12 merupakan merupakan

11. http://www.kalselprov.go.id/data-pokok/pertumbuhan-ekonomi-/-pdrb

PMA dan selebihnya 7 perusahaan adalah PMDN. Adapun total luas ijin Pertambangan yang dikeluarkan hingga tahun 2007 telah mencapai 228.556,25 Ha.

Sementara di sektor Perkebunan, dari 61 perusahaan yang beroperasi di sektor ini, 55 perusahaan diantaranya merupakan PMDN dengan nilai investasi kurang lebih sebesar 6,076 triliyun dan selebihnya 6 perusahaan merupakan PMA dengan nilai investasi 516 juta USD.[12] Dengan serta-merta tren kenaikan investasi tersebut secara langsung turut mendorong peningkatan penerbitan berbagai surat ijin, pemberian HGU serta pendirian perusahaan yang bergerak di sektor pengelolaan sumberdaya alam dan penyedia jasa kian marak. Secara kumulatif, sampai dengan periode 2005-2007 jenis perusahaan berupa Perseroan Terbatas (PT) berjumlah 4.051 buah atau naik sebesar 26,69%. Hal ini tentu saja akan semakin meningkat seiring dengan proses desentralisasi.[13]

Paralel dengan kenaikan nilai invetasi, kinerja ekspor sektor perkebunan pada komoditas utama karet dan sawit juga memiliki tren yang terus meningkat. Untuk ekspor CPO (kelapa sawit) misalnya, hingga periode 2005-2007 mengalami peningkatan sebesar 137,4%. Dari data yang diperoleh, hingga tahun 2007 total penguasaan perkebunan karet rakyat mencapai 86,43% diikuti perkebunan negara sebesar 7,22% dan sisanya dikuasai oleh perkebunan swasta. Berbeda halnya dengan perkebunan karet, sebagian besar perkebunan sawit dikuasai oleh perkebunan swasta yang mencapai sekitar 80,02% dikuti oleh perkebunan rakyat

12. http://www.kalselprov.go.id/badan-badan/bkpmd
13. http://www.kalselprov.go.id/pembangunan/pembangunan-bidang-perindustrian-dan-perdagangan-tahun-2005-s/d-2007-di-propinsi-kalimantan-selatan

(18,09%) dan selebihnya dikuasai perkebunan negara.[14] Dari dua komoditas tersebut, sangat tampak bahwa budidaya karet lebih lekat pada penguasaan rakyat dan berlaku sebaliknya bagi komoditas kelapa sawit yang lebih didominasi oleh perkebunan swasta.

Meskipun mengalami kenaikan volume ekspor, namun terlihat bahwa produksi perkebunan sawit masih berupa CPO atau bahan baku mentah. Hal ini tentu saja mendorong aliran nilai tambah produk ke negara-negara tujuan ekspor yang memiliki kemampuan teknologi pengolahan lebih maju. Hal yang sama juga terjadi pada perkebunan karet. Namun demikian, perkebunan sawit yang didominasi oleh investasi pemodal besar dan mengasumsikan terjadinya alih teknologi, perlu ditinjau ulang. Penting untuk mengutip kembali apa yang digarisbawahi oleh Lipietz (1982, 1987) dalam Smith (2005), bahwa dalam konteks 'asumsi alih teknologi' tersebut, yang terjadi adalah proses yang disebut sebagai "Fordism global", yaitu tumbuhnya kontradiksi pada rezim akumulasi modal di negara-negara inti yang mengarah pada relokasi manufaktur atau pabrik dengan teknologi sederhana ke daerah di Dunia Ketiga yang berupah rendah.

### *b. Gerak Penduduk*

Bersamaan dengan keberhasilan Pemda Propinsi Kalimantan Selatan dan Gubernur menciptakan iklim investasi yang kondusif, terdapat pula gerak penduduk yang cukup dinamis di Kalimantan Selatan. Dari data sensus tahun 1971 sampai dengan 2000, perpindahan penduduk (migrasi) seumur hidup yang masuk ke Kalimantan Selatan memiliki tren yang terus meningkat. Demikian halnya

14. http://www.kalselprov.go.id/pembangunan/pembangunan-perkebunan-di-kalimantan-selatan

dengan migrasi netto[15] yang memiliki tren peningkatan tiap tahunnya. Data menunjukkan bahwa pada periode sebelum tahun 90an (tahun 71-80an) terjadi kondisi dimana jumlah penduduk yang keluar dari Kalimantan Selatan lebih besar dibandingkan dengan penduduk yang masuk. Namun kemudian sejak tahun 1990, jumlah penduduk yang masuk lebih besar dibandingkan yang keluar dari Kalimantan Selatan seiring dengan tren peningkatan nilai investasi di Kalimantan Selatan.

Menelusuri kembali perjalanan kebijakan pengelolaan sumberdaya alam, pasca runtuhnya orde lama berganti rejim pembangunan orde baru (dan hinga kini terus berlangsung), ditandai dengan lahirnya beberapa paket UU sektoral terkait dengan pengelolaan sumberdaya alam. Selain itu, pada era awal rejim orde baru tahun 70 hingga 80an, strategi pembangunan yang tercantum dalam Repelita sangat bertumpu pengelolaan sumberdaya alam padat modal (strategi pertumbuhan). Dengan terus meningkatkan kinerja ekspor migas maupun non migas, strategi ini berdampak pada pembukaan kawasan hutan secara besar-besaran melalui pemberian hak istimewa terhadap para pemilik modal maupun lewat program PIR-Bun. Pada prakteknya, seperti yang terjadi di beberapa wilayah, pembukaan kawasan hutan seringkali menyebabkan tersingkirnya masyarakat asli setempat. Hal ini juga didorong oleh kebijakan pengaturan kependudukan yang saat itu bertumpu pada pembukaan areal-areal transmigrasi.

Seperti yang terdapat di dua lokasi penelitian, kebijakan ini membawa masuk penduduk dari luar pulau Kalimantan yang mayoritas berasal dari Jawa sebagai tenaga buruh upahan dan warga transmigran, baik atas peran negara maupun spontan. Hal

15. Migrasi Netto = Migrasi Masuk – Migrasi Keluar

ini tetntu saja tidak dipisahkan dari dampak warisan struktur agraria kolonial. Seperti yang diungkapkan Soetrisno (1983), Jawa dengan adanya perkebunan menjadi pulau "pengekspor buruh murah" bagi kepentingan pengembangan perkebunan di luar Jawa. Hal ini bukan karena petani Jawa ingin bekerja di perkebunan tetapi karena mereka tidak mempunyai alternatif lain disebabkan Pemerintah Belanda tidak mau merugikan kepentingan ekonomi pemilik modal perkebunan.

Dari penggalan riwayat hidup beberapa warga di lokasi penelitian, beberapa warga transmigran (negara maupun spontan) asal pulau Jawa memutuskan kembali ke daerah asalnya karena areal transmigrasi yang mereka huni tidak mampu menjamin keberlanjutan nafkah mereka. Selain itu juga disebabkan oleh habisnya masa kontak kerja atau terkena PHK di perusahaan tempat mereka bekerja.

Dari paparan sebelumnya muncul sebuah pertanyaan, *"apakah peningkatan kinerja (iklim) investasi di Kalimantan Selatan turut dibarengi oleh kepastian keberlanjutan nafkah dan peningkatan produktifitas rakyat?"*

### *c. Produktifitas Rakyat*

Kalimantan Selatan merupakan salah satu Propinsi yang berhasil menekan angka kemiskinan. Bila pada tahun 2005 jumlah penduduk miskin di Kalsel mencapai 235.700 jiwa atau 7,23% dari jumlah penduduk maka pada 2008 penduduk miskin berkurang hingga menjadi 218.900 jiwa (6,48%) yang ditandai dengan menurunnya angka kematian bayi, angka kematian ibu, dan meningkatnya usia harapan hidup. Di samping peningkatan anggaran kesehatan, penurunan angka kemiskinan turut ditunjang oleh kebijakan layanan kesehatan strategis seperti kebijakan regionalisasi pelayanan

rumah sakit, program desa siaga, pelayanan kesehatan dijamin pemerintah daerah, dan kebijakan-kebijakan lainnya.

Namun demikian, meningkatnya berbagai akes layanan kepada masyarakat sebagai basis program pengentasan kemiskinan tidak diikuti oleh peningkatan produktifitas rakyat secara umum. Hal ini didasarkan pada data kinerja ekonomi yang menunjukkan bahwa dalam kurun waktu tahun 2006 sampai dengan Triwulan 3 Tahun 2009, komponen konsumsi menjadi pendorong utama ekonomi Kalsel (termasuk di dalamnya adalah konsumsi rumah tangga, konsumsi pemerintah dan lembaga nirlaba). Meningkatnya jumlah konsumsi masyarakat sendiri disebabkan oleh bertambahnya penduduk dan meningkatnya daya beli masyarakat.[16]

Di balik penurunan angka kemiskinan, kondisi penyerapan tenaga kerja di Kalimantan Selatan dalam posisi yang relatif stagnan ditengah meningkatnya nilai investasi yang masuk. Padahal, kesempatan bekerja merupakan salah satu prasyarat utama keberlanjutan nafkah bagi rakyat yang secara langsung turut menentukan kualitas keberlangsungan hidup mereka. Dengan pertumbuhan jumlah penduduk yang bekerja sebesar 2,14% atau lebih kecil dibandingkan pertumbuhan jumlah penduduk usia kerja yang mencapai 2,3%, maka hal ini memungkinkan adanya penduduk usia kerja yang belum bekerja (pengangguran). Seperti yang terlihat pada bulan Agustus 2009, jumlah penganggur di Kalimantan Selatan berjumlah sekitar 115,8 ribu. Jumlah tersebut mengalami peningkatan sebesar 5,21%. Lebih spesifik, Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) di Kalimantan Selatan pada Agustus 2009 mencapai 6,36 %. Bila selama periode satu tahun *y-o-y (year on year),* jumlah angkatan kerja laki-laki bertambah sebesar 3,65%

16. http://www.kalselprov.go.id/data-pokok/pertumbuhan-ekonomi-/-pdrb

dan angkatan kerja perempuan bertambah sebesar 0,36% akan tetapi baik laki-laki maupun perempuan, persentase tingkat pengangguran terbuka *y-o-y* sama-sama mengalami peningkatan.[17]

Selanjutnya, dilihat dari lapangan (sektor) perkerjaan hingga Agustus 2009, pertanian merupakan sektor dengan penyerapan lapangan kerja tertinggi atau berkisar 42,66%, relatif lebih rendah dibanding tahun 2008 yang mencapai 45,68%. Jika di sektor pertanian terjadi penurunan daya serap tenaga kerja namun berlaku sebaliknya bagi kegiatan investasi perkebunan yang memiliki tren meningkat. Akan tetapi, berdasarkan data informasi statistik sementara perkebunan tahun 2010 yang dikeluarkan oleh Dinas Perkebunan Kalimantan Selatan, sangat tampak bahwa perkebunan rakyat lebih memiliki kehandalan dari sisi penyerapan tenaga kerja di pedesaan dibandingkan dengan perusahaan besar. Jika dibedakan berdasarkan komoditas utama Karet dan Sawit maka pada perkebunan karet rakyat lebih banyak menyerap tenaga kerja dibandingkan dengan perkebunan sawit yang dikelola rakyat.

Bila dilihat dari klasifikasi formal dan infomal, hingga Agustus 2009 tercatat sekitar 30,04% penduduk Kalimantan Selatan bekerja pada sektor formal dan selebihnya atau sekitar 69,96% bekerja di sektor informal. Selain itu, tenaga kerja terbesar di Kalimantan Selatan berstatus buruh atau karyawan (26,82%), dikuti berstatus berusaha sendiri (22,81%), berusaha dibantu buruh tidak dibayar (19,61%) dan berstatus pekerja keluarga atau pekerja tidak dibayar (19,59%). Sementara, dari sisi gender, jumlah tenaga kerja perempuan terbesar adalah berstatus pekerja keluarga/pekerja tidak dibayar, yaitu sekitar 36,42% dan hanya

17. http://www.kalselprov.go.id/data-pokok/gambaran-tenaga-kerja-di-kalimantan-selatan

sekitar 23,52% yang merupakan tenaga kerja formal. Hal ini mengindikasikan bahwa tenaga kerja perempuan sangat mudah untuk berpindah antar sektor pekerjaan, dan bahkan untuk keluar dari kelompok penduduk angkatan kerja.

Lebih jauh lagi, sampai dengan tahun 2007 tampak bahwa antara realisasi (laju) investasi yang masuk ke Kalimantan Selatan baik PMDN maupun PMA tidak berjalan seiring dengan kemampuannya dalam menyerap tenaga kerja lokal. Seperti yang dilaporkan oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah (BKPMD), dari Rencana Penyerapan Tenaga Kerja Indonesia untuk proyek PMDN sampai dengan tahun 2007 diperkirakan menyerap sekitar 231.308 tenaga kerja Indonesia (TKI) akan tetapi realisasinya hanya mencapai 73.199 orang atau hanya sekitar 31,65%. Sedangkan untuk tenaga kerja asing (TKA), direncanakan mampu menyerap hingga 986 orang namun realisasinya hanya mencapai 91 orang atau sekitar 9,23 %. Selanjutnya, untuk proyek PMA, dari rencana penyerapan tenaga kerja Indonesia sebanyak 88.958 orang, dalam realisasinya hanya baru mencapai 12.484 orang atau sekitar 14,03%, sedangkan untuk rencana penyerapan tenaga kerja Asing yang ditargetkan sebanyak 1.125 orang namun realisasinya baru mencapai 183 orang (16,276 %). Dengan demikian tampak bahwa, dari keseluruhan rencana target penyerapan tenaga kerja Indonesia sampai dengan tahun 2007 yang berasal dari realisasi proyek PMA/PMDN baru dapat terealisasi 85.683 dari total 320.266 tenaga kerja Indonesia atau baru mencapai sekitar 26,75%

Terkait konteks produktifitas rakyat pedesaan penting kiranya mengutip kembali apa yang diungkapkan Li (2009) bahwa, pada kenyataannya terdapat dua kekuatan baru di masa kini yang "menyerang" wilayah pedesaan di Asia yakni: (i) hilangnya akses

rakyat pedesaan atas tanah di suatu wilayah akibat penutupan akses *(enclosure)* baik oleh proyek atau badan usaha industri ataupun kegiatan konservasi milik pemerintah atau swasta, dan (ii) rendahnya daya serap tenaga kerja lokal oleh industri yang dibangun di sekitarnya. Bukannya menjadi cadangan tenaga kerja, mereka yang terlempar dari usaha pertanian karena tidak terserap industri kemudian menjadi apa yang disebut Marx sebagai *relative surplus population.* Mereka menjadi pengangguran yang terlempar dari pertanian, tak sanggup masuk ke lapisan tenaga kerja industrial, lalu terlunta-lunta di pedesaan dan perkotaan. Dengan menelusuri cara-cara penempatan *surplus population* dalam konteks transisi agraria, Li berkesimpulan, gagal-sambung dalam transisi agraria bisa terjadi antara usaha pemilik modal untuk memutus ikatan petani dengan tanahnya dan usaha memasukkan petani sebagai cadangan tenaga kerja untuk industri.[18]

Terkait dengan konteks gagal-sambung transisi agraria sebagaimana yang disinggung Li diatas, di dua desa penelitian menunjukkan dua gejala bagaimana proses gagal-sambung berdampak pada cara penghidupan warga di pedesaan Kalimantan Selatan. Di desa Tajau Pecah, praktek pemberian HGU pada perusahaan besar pekerbunan menyebabkan petani kehilangan akses terhadap alat produksi utama, yakni tanah.[19] Pada saat yang

18. Naskah Li (2009) yang mengurai tentang surplus production dengan judul, "To Make Live or Let Die? Rural Dispossession and the Protection of the Surplus Population", Antipode 41(s1): 66-93 telah direview oleh Elisabet Tata dan Noer Fauzi Rachman (2010) dan dapat diakses di http://ikhtisarstudiagraria.blogspot.com/

19. Desa Tajau Pecah dikelilingi oleh empat perusahaan perkebunan besar yang tiga diantaranya terindikasi diterlantarkan oleh pemilik dan telah habis masa aktifnya. Sementara perusahaan yang terus beroperasi aktif hingga saat ini adalah HGU perkebunan sawit.

bersamaan, dengan kepadatan agraris yang terus meningkat atau mengecilnya ruang hidup petani untuk tetap bisa menggarap lahan baik akibat migrasi dari luar desa maupun pertumbuhan alami (kelahiran), menyebabkan petani melakukan pendudukan lahan (okupasi) secara diam-diam. Sementara di desa Hayup, perkebunan besar sawit menyebabkan petani terpisah sepenuhnya dari sistem perkebunan besar, baik secara ekonomi maupun budidaya. Padahal sewaktu lahan masih dikuasakan oleh perkebunan karet, selain bekerja sebagai buruh upahan penyadap karet, petani setempat dapat mengusahakan budidaya padi sebagai sumber pangan di areal yang basah atau tidak ditanami oleh tanaman karet sambil membuka lahan-lahan diluar perkebunan untuk budidaya dan pemukiman.[20] Dengan sistem ekonomi yang terpisah secara penuh (tidak terintegrasi) dengan ekonomi perkebunan besar sawit, saat ini masyarakat Tajau Pecah lebih memilih menanam komoditas karet dan hanya sebagian kecil bekerja sebagai tenaga upahan di perkebunan sawit.

Selain itu, baik di desa Hayup dan desa Tajau Pecah, petani disekitar perkebunan besar tersebut tidak terserap masuk ke dalam sistem ekonomi perkebunan sebagai tenaga kerja upahan. Jika pun terdapat warga yang mampu menjadi tenaga kerja di

20. Pada dasarnya sebagian besar warga Hayup saat ini adalah generasi ketiga dari para tenaga kerja penyadap karet yang didatangkan dari Jawa pada tahun 1930 untuk bekerja di perkebunan karet. Sambil bekerja sebagai penyadap karet, mereka membuka lahan-lahan di luar areal perkebunan untuk budidaya dan pemukiman. Dengan penduduk yang terus tumbuh kembang, akhirnya areal pembukaan tersebut menjadi sebuah kampung yang ramai kemudian saat ini bernama desa Hayup. Tumbuhnya pemukiman di areal pembukaan mendorong beberapa warga asli Banjar yang sebelumnya bermukim di sepanjang garis sungai turut bermukim di Hayup yang daerahnya relatif lebih tinggi.

perkebunan tersebut, relatif sangat kecil atau dengan kata lain, bukan menjadi skema pengembangan perkebunan besar. Sampai sejauh ini, khusus untuk perkebunan sawit di desa Hayup, hampir sebagian besar tenaga kerja upahan merupakan penduduk yang didatangkan dari pulau Jawa. Dengan demikian, dari dua desa penelitian tersebut, terdapat hal yang penting dicatat, yaitu: proses gagal-sambung transisi agraria akibat masuknya perkebunan besar yang menyebabkan petani sekitar putus hubungan dengan tanah, sehingga menjadi tenaga kerja bebas. Namun demikian, meski menjadi tenaga kerja bebas, para warga tidak secara otomatis terserap masuk dalam sistem perkebunan besar khususnya pada perkebunan sawit. Tidak terintegrasinya ekonomi warga dengan sistem ekonomi perkebunan dan pada saat yang bersamaan tekanan akan kebutuhan pekerjaan berbasis tanah kian meningkat, mendorong petani menduduki dan menggarap areal perkebunan sebagaiman terjadi di desa Tajau Pecah. Sementara di desa Hayup merupakan contoh kasus bagaimana pertumbuhan sebuah kawasan (wilayah) dimana cara penghidupan warga sepenuhnya memilih mengembangkan ekonomi berbasis komoditas yang sama sekali tidak tersambung dengan sistem ekonomi perkebunan.

## 3. Mencari Peluang Keadilan dan Distribusi Kesejahteraan

### *a. Skema Tangggungjawab Sosial Perusahaan (Corporate Social Responsibility atau CSR)*

Seperti yang dikemukakan diatas, meningkatnya nilai investasi sebagai salahsatu indikator utama pertumbuhan dan pembangunan (tanpa pemerataan) sebuah daerah di Indonesia khususnya Kalimantan Selatan merupakan sebuah realitas yang tidak dapat dihindarkan lagi. Sebagai sebuah jawaban kritik seputar model

investasi di sektor eksploitasi sumberdaya, dalam hal ini perkebunan, maka perlu kiranya mengulas kembali keberadaan CSR yang dipandang sebagai pola-pola berbagi akses pada kesejahteraan antara perusahaan pemegang HGU dan desa sekitar. Pertanyaan pokok yang perlu kiranya menjadi perhatian seksama adalah, apakah CSR merupakan jawaban tunggal atas persoalan kemiskinan warga yang hidup di sekitar areal perkebunan besar? Dalam hal ini, dapatkan kemudian kehadiran CSR dipandang sebagai jalan tengah dari sistem kapitalisme perkebunan atau kapitalisme yang dermawan?

Bertolak dari isu pengentasan kemiskinan dan pengelolaan CSR maka tak jarang kita akan dihadapakan pada pilihan perdebatan klasik, apakah pelaksanaan CSR selama ini masih sangat bersifat *charity* (sumbangan kedermawanan) atau *empowerment* (pemberdayaan)? Pada sifatnya yang *charity,* mekanisme CSR saat ini lebih menempatkan sebuah perusahaan yang berperilaku sebagai seorang dermawan religius yang setiap menjelang perayaan hari raya membagikan bingkisan hadiah untuk warga? Seperti yang ditunjukkan pada program CSR perusahaan perkebunan sawit di salah satu lokasi penelitian, sampai sejauh ini program CSR lebih kepada alat pemadam kebakaran atau mekanisme peredam konflik/gugatan warga terhadap perusahaan. Tidak jarang, pemanfaat CSR masih bias elite di desa. Hal lain yang kian mempertegas bahwa CSR lebih bersifat kewajiban yang tidak dinginkan oleh perusahaan, sejauh yang berhasil kami dapati, pelaksanaan CSR di perusahaan masih berada dalam gugus tugas divisi Humas perusahaan atau tidak berada dalam divisi khusus di dalam struktur organisasi perusahaan yang bertanggungjawab terhadap pembangunan komunitas di sekitar perkebunan.

Sementara pada sisi lain, jika CSR dilihat sebagai usaha pemberdayaan (empowerment) maka sampai sejauh mana usaha pemberdayaan itu dilakukan dan sampai sejauh mana pelaksanaan tersebut dapat di kontrol dan di evaluasi? Dalam konteks ini, usulan salahsatu pejabat pertanahan di Kalimantan Selatan penting kiranya dilihat sebagai usaha memecah kelembaman birokrasi BPN ketika berhadapan dengan para pengaju HGU (pemodal besar). Adapun usulan tersebut, dalam setiap pengajuan dan atau perpanjangan sertifikat HGU, perlu dicantumkan persyaratan yang salah satunya mengatur tentang apa dan bagaimana CSR itu dilakukan. Dengan demikian, persyaratan yang mengatur CSR tersebut dapat dijadikan titik tolak (undangan resmi atau diatur dalam aturan) keterlibatan warga dalam melindungi, mengontrol serta menyisipkan agenda perbaikan kualitas hidup mereka yang berkelanjutan. Dan yang paling pokok, bahwa keberadaan CSR harus mengarah pada penguatan ekonomi warga mandiri dan setara dengan perkebunan.

### *b. HGU Untuk Rakyat dan Pembaharuan Agraria: Belajar Dari Tasikmalaya*[21]

#### *1. Pemberian HGU kepada Koperasi*

Dari paparan sebelumnya tampak bahwasanya pemberian hak istimewa penguasaan lahan yang luas untuk kegiatan pertanian/perkebunan berupa HGU selama ini identik dengan kegiatan investasi yang difasilitasi negara atas dasar mengejar devisa hanya

21. Bagian ini sepenuhnya mencoba mengambil pembelajaran dari hasil peneliitian Tim penelitian STPN-SAINS, di Kabupaten Tasikmalaya yang menemukan adanya HGU yang dimiliki oleh koperasi warga. Adapun riwayat koperasi secara lebih detil turut menjadi bagian dari isi buku ini.

dapat diakses oleh para pemilik modal besar. Padahal semangat UUD 1945, UUPA 1960 dan Pidato Bung Hatta yang telah disinggung sebelumnya menyiratkan secara tegas pembangunan ekonomi yang bertumpu pada pengelolaan sumber-sumber agraria harus diletakkan dalam kerangka mencapai keadilan dan kemakmuran sebesar-besarnya untuk rakyat. Hal tersebut meniscayakan bahwa pembangunan ekonomi harus didahului oleh adanya usaha pembaharuan struktur ketimpangan agraria warisan kolonial yang bermuara pada penguatan posisi rakyat (petani) sebagai penguasa (pemilik) yang sah dari keberadaan sumber-sumber agraria untuk keberlanjutan hidupnya. Karenanya, negara hanya berperan sebagai pengurus dari keberadaan sumberdaya agraria untuk kepentingan rakyat. Dalam prakteknya, semangat yang tertanam pada pelaksanaan pembaharuan agraria diawal kemerdekaan adalah HGU perkebunan yang merupakan warisan kolonial diproyeksikan menyusut dan kembali pada rakyat dimana koperasi menjadi tulang punggung ekonomi Indonesia (Wiradi, 2009).

Namun sejauh ini, oleh beberapa pakar menyebutkan program pembaruan agraria di beberapa negara bekas jajahan termasuk Indonesia masih bersandar pada mekanisme pasar atau sering diistilahkan *market assisted land reform*. Pada konteks ini, ukuran keberhasilan program pembaharuan agraria dicirikan oleh program-program sertifikasi tanah warga. Padahal, seperti yang diutarakan Soehendra (2010), pemberian sertifikat tanah milik rakyat yang relatif memiliki luasan sangat kecil atau kurang memiliki nilai fungsi ekonomi justru mengantarkan rakyat pada aksi jual tanah (pasar tanah). Dengan kata lain, sertifikasi tanah rakyat pada salah satu sisi membuka jalan terserabutnya rakyat dari tanah dan di sisi yang lain membuka jalan terjadinya konsentrasi

kepemilikan tanah kepada para pemilik modal yang difasilitasi oleh keberadaan pasar tanah.

Ditengah-tengah lajunya investasi perkebunan oleh para pemilik modal besar di Indonesia, muncul sebuah pertanyaan, apakah dimungkinkan secara praktek program pembaharuan agraria melalui pemberian HGU kepada (koperasi) rakyat? Bila dilihat dari semangat pembaruan agraria awal Indonesia merdeka maupun dari pumpunan aturan maka hal ini sangat dimungkinkan. Hal ini akan menjadi sangat sulit dilakukan mengingat selain kekuatan para pemilik modal dalam mempengaruhi kebijakan pengaturan sumberdaya agraria juga karakter khas perkebunan warisan kolonial (sistem perkebunan eropa) yang diasumsikan memiliki segenap teknologi yang memadai untuk mengusahakan lahan perkebunan yang luas sehingga bisa menjadi lebih efisien. Namun demikian pada prakteknya, untuk kepentingan efisiensi pembangunan perkebunan besar mensyaratkan adanya ketersediaan lahan dan tenaga kerja yang murah.[22]

Seperti yang diungkapkan Kartodirjo dan Suryo (1991), bentuk dan orientasi lingkungan perkebunan yang lebih tertuju ke dunia luar, menjadikan lingkungan perkebunan seolah-olah terpisah dari lingkungan agraris setempat. Lebih-lebih karena perkebunan memiliki teknologi yang maju, maka perbedaan dengan lingkungan sekitarnya semakin menonjol. Karena itu kehadiran sistem perkebunan di lingkungan masyarakat agraris di tanah jajahan atau negara-negara berkembang, dianggap telah menciptakan tipe perekonomian kantong *(enclave economics)* yang bersifat

22. Bandingkan dengan sistem pertanian keluarga yang memiliki keluwesan dan kelenturan yang tinggi sehingga dirinya mampu memanfaatkan sumberdaya yang dimiliki secara efisien.

dualistik *(dualistic economy)*. Dualisme perekonomian kantong timbul sebagai akibat dari adanya sektor-sektor perekonomian yang berbeda tingkat produktivitas dan orientasi pemasarannya, akan tetap hidup secara berdampingan.

Kembali pada pertanyaan sebelumnya, hasil penelitian STPN dan SAINS (2010) di Kabupaten Tasikmalaya menunjukkan bahwa pemberian HGU kepada koperasi milik petani justru mampu bertahan dalam kegiatan produksi dan secara langsung memberikan dampak terhadap kepastian keberlanjutan pertanian keluarga yang tergabung dalam koperasi tersebut. Ditilik dari penggalan sejarah, Koperasi yang bernama Mangunwatie didirikan oleh sekumpulan eks buruh perkebunan Jerman yang mengelola kawasan Erfpacht bernama *Straat Sunda Syndicaat NV Cultuur MIJ* Wangunwatie yang berdiri tahun 1908. Ketika Indonesia merdeka tahun 1945 dan terjadi proses nasionalisasi oleh pemeirntah RI tahun 1951, mereka memagari kawasan perkebunan yang ditinggal pemiliknya ini dengan mengelola bekas kebun itu menjadi persawahan, tegalan, dan kolam-kolam ikan. Disamping itu, dari kebun seluas 780 Ha itu disisakan 280Ha nya sebagai milik kolektif yang dikelola bersama oleh mantan buruh ini sementara 400 Ha lainnya di bagi sama rata oleh mereka yang kesemuanya mantan buruh tani perkebunan.

Sebagai sebuah pembelajaran yang dapat dipetik dari hasil temuan tim tersebut : (i) keberadaan Koperasi Mangunwatie yang menaungi keluarga petani merupakan salah satu bukti bahwa HGU milik koperasi petani justru handal dalam memastikan kepastian pekerjaan bagi warga dan secara nyata berhasil meningkatkan taraf hidup keluarga petani setempat; (ii) unsur pemerataan dalam pembangunan sebuah wilayah atau kawasan akan lebih mudah terjadi ketika petani memiliki sebuah organisasi sendiri

dalam mengatur peruntukan dan pemanfaatan sumberdaya di lingkungan mereka dan memiliki kekuatan untuk masuk dan memilih pasar komoditi perkebunan yang mereka usahakan; (iii) keberadaan HGU Koperasi Mangunwatie justru menghapus sejumlah gambaran suram tentang keberadaan HGU perkebunan besar akan rendahnya daya serap tenaga kerja pedesaan dan; (iv) akhirnya, dampak pembangunan menetes ke samping (naiknya upah buruh dan tersedianya lapangan pekerjaan) dalam sebuah wilayah akan menjadi relevan ketika sumberdaya agraria dapat di kelola oleh organisasi kolektif rakyat.[23]

### *2. Pola Kemitraan Perkebunan*

Hal yang juga menjadi pembelajaran berharga adalah keberhasilan model pengembangan koperasi melalui jalur kemitraan dengan petani sekitarnya. Seperti yang diungkapkan dalam laporan Tim Riset Sains-STPN di Kabupaten Tasikmalaya (2010), dalam kemitraan tersebut, koperasi tidak memakai skema hutang, melainkan bagi hasil, yaitu 30% untuk Koperasi pemegang HGU dan 70% untuk petani pemilik tanah. Dalam hal ini, koperasi memberikan bantuan teknis dan bibit unggul, sementara rakyat menyediakan tanahnya. Satu-satunya persyaratan yang ditekankan koperasi terhadap petani-petani ini adalah keseriusan untuk memperbaiki nasib. Model kemitraan ini tidak berhenti pada penyediaan bibit karet saja. Untuk meningkatkan produktifitas tanaman karet milik petani, koperasi menurunkan tenaga pendamping dan membantu mengarahkan cara-cara persiapan

23. Hal yang sama juga dijumpai penulis di beberapa wilayah dataran tinggi Garut, Jawa Barat. Lahirnya orgnisasi tani lokal dalam memastikan hak penggarapan secara nyata mendorong naiknya tingkat upah buruh ril dan bertambahnya kemampuan daya serap tenaga kerja di desa

lahan, penanaman, dan perawatan tanaman karet milik petani. Kerjasama kemitraan ini akan berlanjut hingga pemasaran.[24] Dengan demikian, petani tidak akan terjerembab masuk dalam pasar komoditas secara sendiri-sendiri dengan posisi tawar yang rendah, akan tetapi dengan adanya koperasi petani akan lebih memiliki kemampuan untuk masuk dan memilih pasar komoditi perkebunan yang mereka usahakan secara kolektif. Seperti yang diungkapkan salah seorang pengurus koperasi, "dengan petani kami bermitra, dengan pengusaha kami berdagang".

### *c. Catatan Pembelajaran*

Dari beberapa paparan sebelumnya maka beberapa catatan pembelajaran yang dapat dipetik dari skema pembangunan kawasan di Kalimantan Selatan yakni,

1. Peningkatan nilai investasi (PMDN/PMA) dan kegiatan usaha yang dicirikan oleh penerbitan ijin usaha dan HGU di sektor perkebunan maupun pertambangan turut dikuti oleh arus migrasi masuk ke Kalimantan Selatan yang kian tahun terus meningkat. Pada saat yang bersamaan, kontribusi terhadap penyerapan tenaga kerja pada kedua sektor tersebut yakni pertanian/perkebunan dan pertambangan justru tidak menunjukkan kinerja yang positif atau tidak memiliki dampak yang signifikan (kontradiktif). Bahkan yang terjadi di sektor pertanian justru mengalami penurunan persentase terhadap daya serap tenaga kerja. Rendahnya daya serap tenaga kerja lokal oleh industri yang dibangun di sekitarnya dapat mendorong

24. Bandingkan dengan laporan penelitian Rimbo Gunawan et al (1995) mengenai pelaksanaan proyek kemitraan PIR-Bun di wilayah Cisokan, Jawa Barat yang menguraikan beberapa faktor yang menyebabkan petani kecil dirugikan dalam pelaksanaan proyek kemitraan tersebut.

terbentuknya kelompok masyarakat yang terlempar dari usaha pertanian karena tidak terserap industri, kemudian menjadi pengangguran yang terlempar dari pertanian, tak sanggup masuk ke lapisan tenaga kerja industrial, lalu terlunta-lunta di pedesaan dan perkotaan.

2. Ditengah situasi yang kontradiktif tersebut (laju ekspansi investasi berbanding terbalik dengan daya serap tenaga kerja), sektor jasa dan bangunan justru menunjukkan kemampuanya dalam menyerap tenaga kerja. Namun, dari pengalaman di berbagai negara berkembang termasuk Indonesia, masuknya warga pedesaan ke sektor jasa, bangunan, maupun transportasi sesungguhnya mereka mengisi sektor informal atau bahkan kantong-kantong kemiskinan yang ada di wilayah perkotaan. Hingga Agustus 2009, sekitar 69,96% penduduk Kalimantan Selatan merupakan tenaga kerja di sektor informal. Jika pun mereka masuk dalam industri perkebunan khususnya Kelapa Sawit, melihat tren model rekruitmen tenaga kerja perkebunan di berbagai tempat, posisi warga disekitar lokasi HGU Perkebunan Sawit adalah kategori buruh harian lepas dengan konsekuensi tidak mendapatkan perlindungan UU Tenaga Kerja maupun fasilitas lainnya.
3. Dengan demikian, pilihan strategi pertumbuhan *(trickle down effect)* dengan titik berat pada pembangunan industri padat modal melalui kegiatan PMDN/PMA di sektor eksploitasi sumberdaya (perkebunan dan pertambangan) sampai sejauh ini belum mampu menunjukkan kemampuannya dalam menyerap tenaga kerja di tingkat lokal/wilayah atau belum mampu menjadi basis keberlanjutan nafkah bagi penduduk.
4. Namun dibalik kondisi ketidakmampuan aktivitas investasi (padat modal) baik PMDN maupun PMA dalam menyerap

tenaga kerja masyarakat pedesaan, disisi yang lain, perkebunan rakyat justru masih menunjukkan kehandalannya dalam memastikan keberlanjutan penghidupan dan produktifitas masyarakat termasuk penyerapan tenaga kerja di pedesaan. Keberadaan Koperasi Mangunwatie merupakan sebuah model pembelajaran yang sangat baik bagaimana petanian berbasis keluarga yang terintegrasi melalui organisasi kolektif koperasi ternyata mampu menjawab tantangan ketimpangan sosek ekonomi di kawasan perkebunan yang sering diidentikkan dengan struktur warisan agraria kolonial.

## 4. Penutup

Disadari bahwa tulisan singkat yang merupakan ekstraksi penelitian lapangan ini masih terdapat kekurangan disana-sini. Dengan demikian, besar harapan tulisan ini dapat dijadikan sebagai undangan diskusi dan penelitian lanjutan yang lebih dalam dalam memahami masyarakat pedesaan khususnya masyarakat pedesaan di Kalimantan Selatan.

Penulis ingin menghaturkan terima kasih sebesar-besarnya kepada seluruh rekan tim peneliti SAINS dan STPN, Dian Ekowati, Dini Harmita, Mas Rambo, Pak Heri dan Pak Sur yang telah mempercayakan penulis untuk menyarikan beberapa hasil temuan lapangan.

Dan yang paling tidak dapat dilewatkan adalah rasa terima kasih kami sebesar-besarnya kepada masyarakat desa Hayup dan Tajau Pecah serta seluruh pihak yang telah membantu pelaksanaan penelitian lapang yang tidak dapat disebut satu persatu.

# Fenomena Kontemporer Pengaturan Tanah Adat

## *Studi Kasus Nendali Yo*

***Surya Saluang dan Zuhdi Siswanto***

Gerak perubahan dan kebangkitan adat mulai bergulir memasuki era reformasi di berbagai wilayah di Indonesia. Reformasi membuka peluang bagi siapapun untuk mengemukakan diri secara terbuka. Walau demikian, reformasi tidak sepenuhnya mengandaikan penurunan tingkat konflik agraria maupun kerumitannya. Di era yang lebih bebas ini, muncullah berbagai aktor baru beserta tema-tema baru persoalan yang jelas berkontribusi pada kerumitan masalah. Kini juga semakin sulit ditentukan, siapa sedang mewakili siapa yang lainnya. Sementara di sebagian wilayah, cara-cara kekerasan masih mewarnai konflik agraria. Sebagian konflik tanah adat kerap berujung represi. Berbagai perkembangan baru setelah reformasi ini, belum mampu mengandaikan berhentinya cara-cara represif dan militeristik *ala* Orde Baru dalam penyelesaian masalah. Situasi kontemporer di sekitar tanah adat kiranya masih memprihatinkan.

Berbagai kebaruan mengandung bencana bagi keberadaan tanah-tanah adat. Hingga istilah "kontemporer" itu sendiri lebih berkonotasi minor dalam konteks tanah-tanah adat di Indonesia

kini. Kata "kontemporer" yang menandakan keterangan waktu kekinian atau mutakhir, disini bisa berarti kebaruan yang negatif dalam soal tanah adat. Dalam kata lain, situasi kontemporer tanah-tanah adat berarti situasi penuh masalah.

Di Nendali Yo (dalam bahasa Indonesia, Yo berarti *kampung*), sebuah kampung kecil di pinggir danau Sentani di ujung timur Indonesia, hingga hari ini berlaku konflik yang telah bermula sejak era 1980-an, dengan bangunan motif yang terbentuk dalam masa yang lebih panjang. Tulisan ini banyak berbicara di sekitar situasi kontemporer pengaturan tanah adat di Nendali dengan refleksi pada situasi Indonesia. Apa dan bagaimana saja perubahan-perubahan yang ada dalam tata tanah adat Nendali, kiranya menjadi penting didalami untuk mendapatkan kualitas referensial tertentu dalam mengilustrasikan kondisi masyarakat adat saat ini.

## 1. Pengaturan Tanah Adat dalam Sistem Ondoafi

Secara konvensional, pengaturan tanah adat Nendali Yo berdasar pada sistem adat dengan kepemimpinan Ondoafi. Dalam sistem tersebut, kepemilikan atas tanah bersifat komunal, dikuasai dan dimiliki bersama untuk kepentingan bersama pula. Dengan mengacu pada personifikasi tanah sebagai "mama" dan tradisi pewarisan kepemimpinan yang patrilineal, penguasaan tanah tertinggi berada pada Kepala Suku atau *Khoselo* dengan fungsi sebagai "ibu" sosial. Dengan tanah yang berfungsi sosial ini, keluarga-keluarga diberikan hak untuk mengambil manfaat sepenuhnya dari tanah adat sebagai jaminan penghidupan dan pengikat kebersamaan.

Dalam norma dan aturan adat, penguasaan atas tanah dan sumberdaya alam lainnya ditata merunut pada struktur jabatan

adat. Ondoafi sebagai pemimpin tertinggi representasi kesatuan masyarakat kampung *(Yo),* memiliki wewenang yang sangat luas meliputi religi, sosial, ekonomi, politik, dan keamanan. Sementara para Khoselo sebagai pemimpin di tingkat klan yang ada dalam kampung berperan menjadi perwakilan Ondoafi sebagai pelaksana kebijakan meliputi bidang religi, jabatannya disebut *Wakuyaw, bidang* keamanan dan perang disebut *Flaime,* bidang kesejahteraan disebut *Endafu,* dan seorang juru bicara disebut *Kandai Makolone*. Di Nendali Yo terdapat empat Klan yakni Wally, Taime, Yokhu dan Mallo. Berarti terdapat 4 orang Khoselo sepadan dengan jabatan-jabatan di atas.

Sementara seorang Ondoafi bisa saja memiliki beberapa pembantu pribadi, yang mengurusi kesehariannya, yakni, untuk urusan rumah tangga disebut *Abu Afaa–Alafo Nolofa,* seorang pesuruh disebut *Abu Akho* dan seorang pembantu umum disebut *Waijowa*.

Ondoafi berwenang membagi peruntukan tanah berdasarkan tipologi dan bentuk pemanfaatan yang sesuai atas tanah, yang terdiri dari areal pemukiman penduduk, areal perburuan, dusun sagu dan pemanfaatan umum lainnya. Di Nendali terdapat beberapa zonasi demikian, seperti tanah perkampungan atau *Yo Kla*, dusun sagu atau *Fiung Fi Kla*, hutan perburuan dan tempat kayu soang atau *We Kla Hoang Kla*, kebun bersama atau *Onggi Kla Yale Kla*, dan wilayah sakral atau *Nali Kla Walobo Kla.*

Dalam budaya Sentani terdapat pribahasa, "Fafa nei khani, u Ondoafi Khoselo nei khani", yang artinya "Anak-anak tidak mempunyai tanah, Ondoafi dan Khoselo yang mempunyai tanah". Pribahasa itu mengisyaratkan bahwa yang mempunyai hak "penguasaan" dalam makna yang dekat pada "kepemilikan", adalah Ondoafi dan Khoselo. Sementara warga masyarakat hanya

mempunyai hak untuk mengelola dan memanfaatkan tanah tersebut demi memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Sebagian penguasaan tanah dalam makna demikian, berada di bawah Ondoafi yakni zonasi-zonasi yang diperuntukkan bagi kepentingan yang lebih umum. Sebagian lainnya di bawah para Khoselo yang merupakan tanah warisan klan secara turun-temurun. Di masa lalu sering terjadi peperangan antar klan dan suku untuk memperebutkan tanah. Tradisi keras demikian menjadi salah sebuah akar kerumitan konflik tanah di Papua hari ini.

*Naghemia,* sebuah isitilah dalam bahasa Sentani yang berarti "induk mama" (*naghe*-induk, dan *mia* -mama/induk) untuk menandakan tanah, bukanlah sebuah istilah biasa dan harfiah semata. Akan tetapi lebih sebagai personifikasi filosofis yang mengandaikan kedalaman hubungan antara manusia dan tanah. Tanah adalah ibu dari mama, atau tanah adalah induk. Induk adalah ibu yang pertama dan tidak mempunyai ibu lagi, sedang mama dilahirkan oleh induk. Tanah kemudian menjadi "ibu" yang paling awal, yang tanpanya tidak mungkin lahir kehidupan selanjutnya. Kedalaman pengertian akan tanah sebagai "ibu" pertama ini membentuk sensitifitas tertentu atas tanah.

Induk *(naghe)* adalah representasi dari sesuatu inti yang berdiri sendiri dan menjadi sumber energi bagi segala sesuatu yang lain. Dengan keberadaannya, kehidupan selanjutnya yang terus meluas menghidupi diri dari serapan energi pada sang induk. Dalam konteks ini masyarakat Sentani menganggap keberadaannya bergantung dari suplai energi demikian (hingga ke pengertian yang magis). Sementara mama *(mia)* adalah personifikasi dari sesuatu yang telah memberikan cinta dan kasih sayang bagaikan seorang mama pada anak-anaknya. Cinta mama ada sejak dari proses kehamilan dan menyusui hingga terpenuhinya segala kebutuhan

hidup bagi anak-anaknya. Semuanya tanpa pamrih. Keberadaan tersebut menjadikan seorang mama lebih dari sekedar pemberi nafkah material, lebih jauh sebagai simbol tertinggi dari nilai kebaikan yang tidak mungkin tergantikan oleh apapun. Mama kemudian menjadi cerminan identitas bagi anak-anaknya, begitu juga sebaliknya, anak adalah cerminan identitas mamanya. Kaitan genealogis ini menyebabkan relasi keduanya menjadi begitu intim. Maka hal yang paling tidak bisa diterima adalah ketika martabat "mama" telah direndahkan.

Bahwa *mia* adalah mama bersama, pemberi kehidupan dan kehormatan bagi semua orang di Sentani, ia menjadi dasar pembentuk sikap primordial. Landasan ini menjadi perangkat bagi terbentuknya kesadaran bahwa sesama warga masyarakat adalah saudara kandung yang berasal dari rahim yang sama. *Naghemia* adalah cikal bakal, adalah inti atau sumber, adalah dunia yang menaungi masyarakat dengan kasih seorang ibu kepada anaknya. *Naghemia,* begitulah masyarakat Sentani memberikan sebutan terhadap tanah.

Tidak akan ada kehidupan di atas muka bumi ini jika tidak ada tanah. Itulah tanah bagi orang Papua pada umumnya. Jika masyarakat modern memandang tanah sebagai bentuk-bentuk sumberdaya alam, masyarakat adat Papua memandang tanah sebagai sumber hidup keseluruhan. Namun semua ini adalah "teks" yang dipercayai pernah menjadi "konteks". Apakah konteks yang berkembang hari ini masih bisa diacu dengan teks demikian, diuraikan berikut ini.

## 2. Penjualan Tanah-tanah Adat Nendali Yo, tahun 1986-1997[1]

1979, di tahun ini Undang-undang no.5 tentang Pemerintahan Desa secara resmi diberlakukan paksa dengan kawalan represif-militeristik. Pemberlakuan undang-undang yang sempat ditentang dan menimbulkan kontroversi ini mengakibatkan munculnya dualisme dan kegalauan acuan kepemimpinan di Nendali, yakni antara Ondoafi sebagai pemimpin adat dan Kepala Kampung sebagai pemimpin masyarakat bentukan pemerintah. Represi dan pemaksaan ini perlahan dan pasti makin melunturkan persepsi turunan atas adat dan nilai-nilai kepemimpinan sebagai hal yang sakral. Dari sini bisa dilacak akar-akar penjualan tanah adat secara besar-besaran di Nendali berkisar tahun 1986-1997.

Era 1980, pembangunan lebih mengarah pada sarana infrastruktur dan pengkaryaan masyarakat dalam bidang-bidang yang sesuai dengan potensi wilayahnya. Di Nendali, sebagaimana di kampung-kampung yang lain di sekitar Sentani, digulirkan bantuan besar-besaran untuk budidaya beberapa jenis tanaman holtikultura tertentu dan budidaya ikan air tawar dengan keramba. Berbagai program ini berjalan tanpa persiapan yang matang. Dalam pertanian, masyarakat sebelumnya lebih terbiasa dengan sistem alamiah seperti berburu dan meramu. Transformasi sistem pertanian ini beberapa kali gagal, namun masih saja dipaksakan pada masyarakat. Sistem ekonomi yang lebih bertumpu pada sistem

1. Semua data di bagian ini berasal dari beberapa wawancara bersama pelaku dan pihak-pihak lain yang kompeten, kemudian disusun dalam bentuk tulisan demikian dengan berdasar kualitas data yang paling layak (paling mungkin), mengingat asumsi dan pandangan masing-masing pelaku yang saling berbeda.

uang (finansial) membuat banyak hal berubah. Ruang sosial Nendali makin terbuka bagi para pendatang dengan modus ekonomi yang baru ini. Keduanya sama-sama bernuansa individualis. Alhasil sistem ketahanan ekonomi berdasarkan kolektifitas adat di Nendali semakin terdesak.

Di era ini pula pemerintah menerapkan beberapa kebijakan yang bertujuan untuk *mengindonesiakan* orang Papua. Sebuah kebijakan yang kini dianggap telah berhasil menjarakkan orang Papua dengan nilai tradisinya. Salah satunya melalui program pengunaan Bahasa Indonesia.[2] Sementara kurikulum sekolah negeri, tak satupun mencantumkan pengetahuan berbasis lokal, orientasi seperti telah diarahkan pada "sesuatu" Indonesia[3] yang besar dan tumbuh dari penyeragaman. Perbedaaan dan ciri khas masing-masing konteks yang lebih kecil daripada "sesuatu" Indonesia terabaikan, atau, seakan sudah tak penting lagi. Orientasi pada "sesuatu" Indonesia yang lebih besar dan luas, seakan pula menjadi satu-satunya orientasi yang layak. Sekolah tak memuat muatan-muatan lokal yang benar-benar lokal, justru, materi ajar menyangkut nilai-nilai dan pengetahuan lokal ini secara sistematis ditekan melalui kehadiran sekolah resmi. Mungkin dari sinilah kemudian, adat menjadi tak kuat lagi.

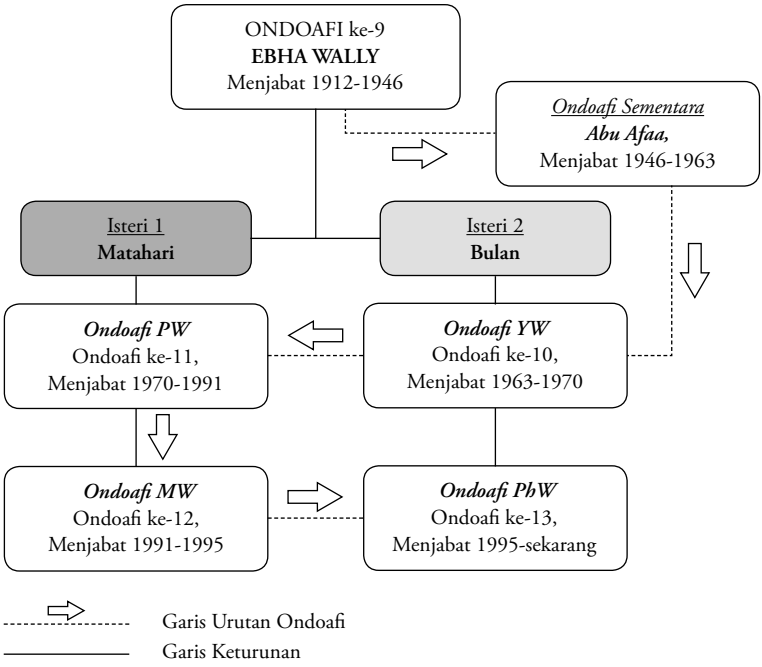
2. Saat ini, pemuda Nendali sangat jarang yang bisa berbahasa Nendali. Kerap dalam kehidupan sehari-hari, mereka menggunakan Bahasa Indonesia dalam pergaulan. Dari beberapa keterangan orang tua-tua, hal ini berkat penerapan penggunaan Bahasa Indonesia yang begitu gencar di Nendali sejak era 1980-an.
3. Meminjam istilah Afrizal Malna, "sesuatu" Indonesia sebagai seesuatu terbayangkan sesuai modus subjektif masing-masing, tak pernah sama-sama ditemukan sebagai hal objektif. Indonesia tidak pernah tuntas terumuskan sebagai "apa" dan "bagaimana", hanyalah sebagai "sesuatu" yang sesuai penekanan masing-masing pihak.

Di satu sisi, adat di Nendali juga menyimpan berbagai endapan masalah-masalah yang panjang dan nyatanya ikut mewarnai realitas hari ini secara langsung. Diperkirakan sekitar 8 generasi sebelumnya dari sekarang, terjadi perubahan pemangku (dengan demikian juga, pewaris) kekuasaan Ondoafi. Pemangku atau kepala Ondoafi ketika itu adalah, sebutlah suku A. Ketika itu, sebagai kepala Ondoafi yang berasal dari suku A, Ondoafi seharusnya mendapakan dukungan terbesar dari suku A. Kenyataannya lain, suku A justru menjadi suku yang paling banyak menentang dan tidak patuh pada Ondoafi. Dalam anggapan Ondoafi, hal ini terjadi karena suku A merasa yang paling berkuasa, hingga bisa berbuat sesukanya. Melihat keadaan demikian, Ondoafi menjadi gusar, kewibaaan Ondoafi bisa hancur jika tahta masih berada (diturunkan) pada suku A yang semakin sombong. Suatu kali melihat bahwa suku A sudah melewati batas kewajaran, Ondoafi kemudian mengambil sebuah, yaitu memindahkan tahta Ondoafi pada suku lain, dan suku A dikeluarkan dari struktur adat. Suku A dicabut semua haknya atas jabatan adat, dengan demikian juga, hak atas tanah-tanah adat. Suku lain diangkat sebagai pewaris baru jabatan Ondoafi, yakni suku Wally, yang terus berkuasa hingga hari ini.

Pada masa Ondoafi PW (selanjutnya nama-nama pelaku disebutkan dengan inisialnya), sekitar pertengahan era 1970-an, suku A dimaafkan, dipanggil secara adat dan diajak kembali bergabung dalam Ondoafi Nendali. Suku A ditempatkan dalam satu Rumah Besar bersama suku-suku lainnya, bahkan, juga langsung diberi hak pengolahan tanah-tanah pertanian. Namun kedatangan suku A justru menguak sentimen masa lalu. Ketenangan berganti bisik-bisik kekhawatiran. Muncul dugaan-dugaan, prasangka buruk dan rasa ketidaknyamanan, bahwa kedatangan

suku A akan menggoyangkan kekuasaan Ondoafi yang ada saat ini. Perselisihan masyarakat dengan suku A mulai kerap terjadi, yang berpangkal dari sentimen adat yang dalam. Dalam suatu keterangan, perselisihan ini jika di masa lalu sudah layak menjadi perang antar suku. Dalam kekhawatiran yang mulai tak terkendali, para pejabat adat semakin merasa terancam kehilangan kekuasaan atas tanah adat. Untuk menghindari kerugian yang lebih besar, jalan keluar yang terlihat adalah dengan menjual tanah adat itu sendiri oleh para Khoselo.

Selain soal sentimen kekuasaan Ondoafi antar suku, kisruh antara pihak *Matahari* dan *Bulan* dalam keluarga Ondoafi, juga menjadi salah satu latar situasi penjualan tanah-tanah adat. Matahari dan Bulan adalah sama-sama pewaris tahta Ondoafi. Namun, Matahari jauh lebih berhak, karena berada dalam garis keturunan isteri pertama, sedang Bulan dari garis keturunan isteri kedua. Sebagaimana dianalogikan dalam suatu keterangan, cahaya Bulan tidak akan ada tanpa Matahari. Dua garis keturunan ini terbentuk dari sejak Ondoafi EW. Dengan prestise yang tidak sama demikian, pihak Bulan lazim dianggap sebagai pihak yang tidak terlalu berkepentingan untuk melindungi tanah adat karena posisinya yang tidak lebih utama. Beberapa pihak juga melihat dukungan Bulan bagi para Khoselo yang ingin menjual tanah.




**Gambar 1. Bagan Matahari dan Bulan dari Ondoafi Ebha**

Keinginan beberapa pihak untuk menjual tanah adat beriringan dengan masuknya CV. Bintang Mas (selanjutnya disebut BM) ke Nendali untuk tawaran kerjasama pertambangan. Perusahaan ini menawarkan perjanjian kerjasama galian C di tanah adat milik kampung Nendali melalui sistem kontrak selama 3 tahun ke depan. Perjanjian kerjasama ini diajukan oleh Billy Gan, pemilik BM kepada PW sebagai Ondoafi Nendali. Di kemudian hari, perjanjian ini menjadi masalah besar dengan munculnya dugaan adanya unsur penipuan dalam perjanjian ini.

Gayung bersambut, kehadiran BM malah menjadi kesempatan bagi beberapa pihak yang semakin merasa terdesak ingin cepat-cepat

menjual tanah adat. Hingga semua pihak yang ingin menjual tanah ini, mendatangi pihak BM untuk membuat penawaran jual-beli tanah adat. Alhasil, semua tanah-tanah adat yang terjual, memang hanya dibeli oleh satu pihak BM saja.[4] Jual-beli ini berlangsung terus selama tahun 1986-1997 dengan hampir duapertiga dari keseluruhan tanah adat terjual di masa ini.

Berbagai latar situasi di atas saling berhubungan membentuk persepsi baru dalam hubungan manusia dan tanah di Nendali. Pembangunan dan investasi dengan dasar-dasar modernitas yang individualis menekan sistem tradisional, memaksakan daya tariknya bagi semua orang. Sementara sejarah tahta dan prestise keturunan dalam adat menjadi rongga pembelah kolektifitas. Hari ini terdapat dua versi argumen berbeda dalam adat mengenai fakta penjualan tanah-tanah adat yang berlangsung pada tahun 1984-1997 ini.

*Versi-1*, berpandangan bahwa kekuasan tertinggi atas semua tanah adat sepenuhnya ada pada Ondoafi. Kepala Suku hanya memiliki hak pakai atas tanah adat yang dijatahkan Ondoafi kepadanya. Ondoafi berkewajiban mendistribusikan secara adil

4. Bintang Mas (BM), sebuah perusahaan yang hanya berbentuk CV, dikenal masyarakat sebagai perusahaan yang suka beli-beli tanah di sekitar kabupaten Jayapura dengan berbagai trik dan tipuan. Saat ini, disinyalir lingkaran BM sebagai pemilik tanah individual terbesar di Papua. Sebabnya ialah, lingkaran BM justru didukung dan mendapat fasilitas istimewa dari oknum pemerintahan sendiri. Proses sertifikasi dari sekian banyak tanah milik BM ditaksir penuh keculasan. Keterangan ini bersumber dari salah sebuah bagian dalam pemerintahan provinsi Papua. Ada sinyalemen kuat, bahwa BM memiliki banyak orang di beberapa lembaga pemerintahan, khususnya menyangkut "Markus" atau makelar kasus, yang terbukti dari terbitnya dua sertifikat untuk satu objek yang sama. Kejadian demikian tidak sekali-dua kali. Data menyangkut "Markus" ini belum dibuka luas dan masih tersimpan di pemerintahan Papua (berdasarkan wawancara dengan sebuah sumber).

penggunaan tanah kepada semua warganya. Maka semua penjualan tanah-tanah adat tanpa sepengetahuan Ondoafi atau tanpa melewati Para-Para adat adalah tidak sah. Para-Para adat adalah forum musyawarah tertinggi dalam adat yang dihadiri oleh semua unsur dalam adat. Menurut versi ini, tanah boleh dijual dengan sebab yang sangat khusus, antara lain sebab-sebab yang mutlak untuk kepentingan umum. Misalnya, untuk rumah ibadah, jalan, sekolah, dan sebagainya. Tetapi penentuan kemanfaatan umum demikian tidak begitu saja bisa berlaku apriori, harus melewati proses musyawarah terlebih dahulu dalam Para-Para adat. Biasanya proses musyawarah dengan topik ini akan berjalan alot, karena pada dasarnya tanah memang tidak boleh dijual menurut adat.

Versi ini sangat meyakini keterlibatan BM tidak fair dalam berbagai proses jual-beli tanah. BM dianggap melakukan propaganda dan penipuan agar mendapatkan semua tanah-tanah adat. Iming-iming uang jelas menjadi hal yang menggiurkan. Tidak begitu jelas propaganda seperti apa yang dimaksud, namun perusahaan ini memang dikenal sebagai perusahaan yang melancarkan banyak modus tertentu demi mendapatkan tanah. Di Papua khususnya Jayapura, BM telah menjadi fenomena tersendiri. Pada titik tertentu, hampir semua yang berniat menjual tanah datang dan meminta pada BM agar tanahnya dibeli dan bukan BM yang meminta duluan. Mungkin modus BM yang dimaksud di atas, berhubungan dengan pola-pola pengakomodiran jual-beli tanah agar terjual ke satu pihak. Akhirnya seluruh tanah yang hendak dijual memang terjual hanya ke BM saja. Saat ini ada isu miring di masyarakat luas termasuk aparat pemerintahan, bahwa kepemilikan tanah BM sudah mencapai hingga gunung Cycloop.

*Versi*-2, adalah yang mengembangkan pengertian baru menyangkut *Naghemia* (tanah adalah "ibu") yang kemudian menjadi

landasan kebolehan menjual tanah adat. Kini "pembangunan" juga adalah "ibu", karena pembangunan juga bertujuan untuk kelangsungan anak cucu. Maka menjual tanah untuk kepentingan pembangunan, menjadi dibolehkan. Sejauhmana hal ini pernah berkelindan dalam perdebatan adat, suatu keterangan hanya memaparkan bahwa hal inilah yang menjadi dasar konstruksi argumen mereka atas penjualan tanah adat.

Dalam Versi 2, memandang kekuasaan/kepemilikan tertinggi atas tanah adat bukan pada Ondoafi, tapi dipegang oleh Khoselo (Kepala Suku). Hal ini sebagaimana umumnya di Sentani. Ondoafi hanya memiliki tanah yang melekat dalam jabatannya, bukan keseluruhan tanah adat yang sebagiannya terdiri dari tanah milik suku. Dan yang terjual antara era 1986-1997 tersebut adalah tanah milik suku. Ondoafi tidak berhak untuk mengatur tanah milik suku, dan Kepala Suku sepenuhnya punya hak prerogatif atas tanah suku. Termasuk dalam memutuskan apakah sebuah bidang tanah dijual atau tidak, Kepala Suku bisa memutuskan sendirian. Dalam penjualan tanah suku ini, aspek tanggung jawab pada anak cucu terselesaikan ketika uang hasil penjualan tanah dibagi sama rata. Uang dibagi sampai kepada anak yang belum dilahirkan, atau yang masih dalam kandungan. Dengan demikian, yang belum lahirpun mendapat bagiannya sesuai pandangan adat bahwa tanah adalah juga milk dari yang belum dilahirkan.

Versi 2 ini melihat berbagai kecurangan pada Ondoafi PhW yang kini berkuasa. Dalam perjanjian antara BM dan Ondoafi PhW sebelumnya, disepakati sistem bagi hasil 10 % untuk pemilik/penjual tanah. Kenyataannya, 10 % ini diambil oleh Ondoafi tanpa keterangan apapun pada pemilik/penjual tanah. Sampai saat ini, hasil 10 % ini dinikmati sendiri oleh Ondoafi

PhW. Dalam temuan lainnya, Ondoafi PhW juga menarik pajak 10 % dari penambang pasir tradisional.

Versi kedua ini menuding sedang terjadi konspirasi dalam adat oleh pihak Ondoafi yang sedang berkuasa, baik oleh pihak Matahari maupun Bulan. Atau bisajadi keduanya sudah saling bekerjasama saat ini. Tujuan konspirasi adalah untuk merebut semua tanah-tanah milik suku agar menjadi milik Ondoafi dan keluarganya. Versi ini jelas didukung oleh para Kepala Suku yang terlibat penjualan tanah era 1986-1997.

Sepeninggal Ondoafi PW, ia digantikan anaknya sendiri MW yang berkuasa pada 1991-1995. Kekuasaan masih pada Matahari. MW dikenal cerdas dan tidak mudah dipengaruhi. Dalam kepemimpinannya, MW mengeluarkan kebijakan yang selama ini ada dalam adat, yaitunya melarang penjualan tanah-tanah adat. MW dinilai konsisten, hingga wibawa adat kembali tumbuh. Sepeninggal Ondoafi MW, pewaris yang sah dari pihak Matahari tidak berdomisili di Nendali. Hingga jabatan akhirnya kembali diturunkan pada pihak Bulan. Hal ini kemudian menimbulkan kekhawatiran terjadinya kembali penjualan tanah-tanah adat. Walau himbauan MW sebenarnya masih dihormati, namun pewaris jabatan Ondoafi kini adalah PhW, yang dulunya ikut terlibat dalam penjualan tanah-tanah adat.

Hubungan antara Matahari dan Bulan semakin tegang. Pasalnya, pihak Bulan memang berada dalam kelompok pada *Versi 2* dan pernah terlibat dalam penjualan tanah-tanah adat. Sementara Matahari berada dalam kelompok *Versi 1*.

Menurut pihak Matahari, karena Bulan tidak begitu berwenang untuk menjadi pewaris Ondoafi maka Bulan tidak akan terlalu berkepentingan untuk menjaga tanah-tanah adat. Bulan sama saja dengan para kepala suku yang menjual tanah, yang khawatir

tersingkir dari kekuasaan dan cepat-cepat mengambil keuntungan yang bisa didapat dari tanah adat. Sedang pihak Matahari cenderung memilih bertahan menghadapi kemungkinan perebutan kuasa oleh suku A. Dalam amatan Matahari, bahkan seorang dari pihak Bulan dianggap telah menjadi kaki tangan BM untuk mendapatkan tanah-tanah adat, yang dimaksud adalah PhW. Kenyataan ini membuat pihak Matahari semakin merasa berkepentingan menjaga tanah-tanah adat.

Isu tenung semakin mengkhawatiran banyak pihak. Meninggalnya Ondoafi PW secara tidak wajar diduga disebabkan tenung dari suku A.

Dari berbagai kerumitan demikian, pada awalnya masyarakat terpecah dalam tiga kelompok. Kelompok pertama yang berpandangan sebagaimana *Versi 1*. Kelompok ini mendukung kepemimpinan Matahari. Walau sedang tidak memegang tampuk kuasa, wibawa Matahari bisa dibangun oleh putra mahkota Matahari (pewaris Ondoafi), bernama YPhW. Kelompok ini menghormati kebijakan sebelumnya dari MW, yang melarang menjual tanah-tanah adat. YPhW sendiri berkeliling kampung Nendali untuk menyuarakan agar masyarakat mengawasi setiap usaha penjulan tanah-tanah adat. Pada awalnya, karena kelayakan kepemimpinan Matahari jelas jauh lebih kuat daripada Bulan, banyaklah dari masyarakat yang menyokong kelompok ini. Begitu pula, wibawa MW masih terasa, sedangkan ajakan YPhW bisa dinilai tulus untuk kepentingan bersama. Namun dalam perkembangannya, sebagian besar penyokong tersebut kemudian justru beralih ke kelompok kedua, karena sama-sama "tergiur" menjual tanah adat.

Kelompok kedua adalah yang berpandangan sebagaimana *Versi 2*. Kelompok ini mendukung kepemimpinan PhW (Bulan), umumnya adalah mereka yang dulunya terlibat dalam penjualan

tanah-tanah adat. Walaupun secara hukum (adat) dukungan mereka tidak begitu berarti, namun kelompok ini memiliki kepentingan utama dalam aturan penjualan tanah adat. Kelompok ini dulunya terdiri dari suku-suku yang sama-sama menjual tanah adat bersama pihak Bulan (PhW). Kelompok ini berpandangan boleh menjual tanah adat oleh para Kepala Suku karena kekuasaan/kepemilikan tertinggi tanah-tanah adat ada pada kepala suku. Sedang Ondoafi hanyalah pengatur penempatan tanah-tanah adat yang lebih umum sifatnya.

Sedang kelompok ketiga adalah suku A, sumber kekhawatiran bersama yang sama-sama disisihkan dari kehidupan kampung oleh kelompok pertama dan kedua. Pengaruh dan sentimen masa lalu yang disuarakan oleh kelompok ketiga ini perlahan hilang dan dilupakan. Soal-soal di Nendali yang jauh menyedot perhatian masyarakat hanyalah soal antara boleh atau tidak menjual tanah-tanah adat. Sejak ini Nendali telah terkutub dalam dua pandangan tadi saja, antara membolehkan menjual tanah adat dan yang tidak membolehkan. Suku A sendiri, sejauh yang ia bisa lebih banyak mengikut pada kelompok kedua yang membolehkan penjualan tanah-tanah adat. Sedang isu perebutan kuasa oleh suku A tidak pernah terjadi. Sejak ini posisi kelompok kedua semakin kuat, hingga menjadi satu-satunya kekuatan yang ada dalam adat. Pihak Matahari semakin sendirian, dan hanya didukung oleh orang-orang dekat dari garis keluarga, suaranya semakin sayup dan hilang. Sekitar 2/3 tanah adat akhirnya terjual dalam masa 1986-1997.

## 3. Kebangkitan Adat dengan beberapa Pembaruan, 1995-2010

Dalam perkembangannya, konflik tanah adat semakin nyata terlihat sebagai persaingan antar elit adat untuk memperebutkan penguasaan tanah adat. Masyarakat pada akhirnya menarik diri dari keterlibatan memberi dukungan. Tanah telah terjual, adat kebersamaan rusak, sedang hasil penjualan tanah hanya semakin menonjolkan kepentingan suku-suku. Dengan kenyataan ini, masyarakat tak peduli lagi pada legitimasi dan soal-soal wibawa dalam adat, karena tanah memang sudah menjadi aset yang layak diperebutkan. Sejauh tidak menyinggung tanah-tanah yang sudah nyata diperuntukkan dalam penguasaan keluarga-keluarga, maka masyarakat tidak akan mau terlibat lagi dalam kompetisi elit. Sejauh pengamatan lepas, masyarakat jelas tidak menerima manfaat apa-apa dari situasi sengketa ini, baik sengketa antar adat, maupun antara adat dan BM. Justru sengketa telah merugikan masyarakat dengan hilangnya sumber-sumber penghidupan, sedang hasil penjulan tanah lebih banyak dinikmati oleh para Kepala Suku.

Memasuki tahun 1995 YPhW yang pulang dari merantau dan terpilih menjadi Kepala Kampung, menyatakan sikapnya untuk kembali melindungi adat dari berbagai kerusakan. YPhW mengajak masyarakat Nendali agar kembali bersatu dan berhenti menjual tanah-tanah adat. Di masa-masa ini penjalan tanah adat memasuki babak akhir, begitu pula dengan animo masyarakat untuk terlibat dalam konflik mulai pudar. Satu-persatu masyarakat akhirnya mengikut ajakan YPhW. Bahkan YPhW berhasil menarik PhW yang sebelumnya berbeda pandang untuk kembali saling mendukung. Proses penyadaran ini berlaku antara tahun 1995 sampai 2008.

Selama itu pula YPhW melakukan pengusutan bagaimana tanah-tanah adat bisa terjual hampir semuanya. Beberapa tahun dalam pengusutannya, ditemukan modus jual-beli tidak bersih, diselubungi berbagai unsur penipuan. Dengan temuan ini YPhW kemudian mengklaim kembali tanah-tanah adat yang telah terjual dalam penguasaan adat. Fenomena YPhW yang mrupakan putra mahkota ini terus berlanjut hingga tahun 2010. Di tahun ini Ondoafi yang dijabat oleh PhW memberi dukungan penuh pada penguatan adat. Hingga muncullah beberapa ide baru untuk penguatan adat dengan beberapa asumsi, di antaranya menyangkut lemahnya posisi adat ketika adat masih berlaku melalui struktur lisan. Dalam struktur lisan ini, berbagai kesepakatan bisa berubah begitu saja secara sepihak tanpa adanya bukti tertulis.[5] Terjualnya tanah-tanah adat disinyalir dari semakin lemahnya pengakuan atas nilai-nilai adat, yang ditanamkan dan diwariskan secara lisan tersebut. Kemudian dalam penjualan tanah adat oleh para Kepala Suku, posisi Ondoafi dilemahkan. Maka dibentuklah berbagai kelembagaan baru dalam adat untuk menghadapi tantangan situasi dan demi memperkuat posisi dan wibawa Ondoafi. Beberapa hal ditempuh, mulai dari pembentukan tim penyelesaian sengketa tanah adat, menggelar sidang adat terhadap para Kepala Suku yang diduga berkhianat, dan menerapkan administrasi tertulis

5. Hal ini perlu diteliti lebih jauh. Dalam banyak informasi mengenai masyarakat adat, kekuatan kolektif justru bertumpu dari kebiasaan lisan ini. Atau tradisi lisan lebih bisa mengakomodir semangat bersama. Hal ini juga yang menjadikan tradisi tulisan sulit berkembang di banyak masyarakat adat. Salah satu keterangan di lapangan juga mengemukakan, bahwa selama ini perjanjian antar sesama masyarakat adat di Papua yang dilakukan secara lisan, mengandung motif dan wibawa yang justru lebih kuat daripada perjanjian secara tertulis, hingga lebih bisa dipercaya.

dalam adat. Gerakan putra YPhW ini disokong sepenuhnya oleh Ondoafi PhW.

Tahun 2010 adalah tahun bagi YPhW menuai hasil. Di awal tahun, tim untuk penyelesaian sengketa tanah adat dibentuk dengan nama TiKAPTUN, singkatan dari *Tim Kerja Adovokasi dan Pengelolaan Tanah Ulayat Nendali*. Sesuai angan-angan penguatan adat, pembentukan lembaga ini dilengkapi dengan SK atau Surat Keputusan oleh Ondoafi. Untuk pertama kalinya adat mengeluarkan SK dan ditandantangani oleh Ondoafi dengan menerakan stempel adat. SK pembentukan TiKAPTUN ini dengan kode, No. 01/ TAHUN 2010. Mungkin ini adalah SK adat pertama di Nendali dan seluruh Sentani, atau di mungkin seluruh Papua?

Untuk menegakkan kembali wibawa Ondoafi, pada tanggal 5 Maret 2010 sidang adat digelar untuk beberapa Kepala Suku yang diduga berkhianat dengan menjual tanah adat di era 1986-1997. Hasilnya sejurus, vonis dijatuhkan dengan pemecatan 5 orang Kepala Suku pada tanggal itu juga. Vonis ini menyatakan 5 orang Kepala Suku bersangkutan, "Terbukti meyakinkan berperan utama sebagai penjual tanah-tanah adat di era 1986-1997". Hal ini juga untuk yang pertama kalinya dalam sejarah adat di Nendali, bahkan di semua Sentani, terjadi pemecatan atas Kepala Suku. Dalam adat Ondoafi umumnya, yang masih berlaku sampai hari ini di semua Sentani, tidak dikenal sistem pemecatan jabatan Kepala Suku karena jabatan ini bersifat turun-temurun berdasar garis darah. Pemecatan ini kemudian menjadi gunjingan kontroversial di seluruh Sentani.

Sama dengan sebelumnya, keputusan pemecatan ini dilengkapi dengan dokumen tertulis berupa SK dengan bubuhan kop surat: *Nendali Rukhunei Waliney, Keputusan Sidang Hukum Adat Orang*

*Asli Nendali, No. 6/SHA/N/2010, Tentang Pembatalan dan Pengisian Jabatan Adat.* Dengan tanggal, 5 Maret 2010.

Dengan kewenangan Ondoafi menerbitkan SK, sistem pengambilan keputusan secara kolektif bisa melemah. Keberadaan Para-Para adat sebagai forum keputusan tertinggi menjadi semakin kabur pula. Sistem kolektif pengambilan keputusan, atau sebelumnya setiap keputusan mesti bersifat kolektif, kini seakan boleh berganti dengan pengambilan keputusan secara individual oleh seorang Ondoafi semata yang menerbitkan SK.

Tak cukup sampai disitu, juga terjadi perubahan kriteria orang yang bisa menjadi pejabat dalam adat. Dulu, pejabat adat hanyalah dari orang-orang asli yang bersuku induk di Nendali, jabatan diturunkan melalui pewarisan darah dalam suku. Kini kriteria demikian seperti tak lagi relevan. Atas dasar jasa dan hubungan baik atau juga soal profesionalisme, seseorang dari luar Nendali bisa menjadi pejabat dalam adat. Saat ini, pejabat Abhu Afaa (penasehat Ondoafi) dipercayakan kepada orang dari luar ini, bahkan samasekali bukan orang Papua asli. Adat percaya yang bersangkutan bisa mengemban amanah adat serta berkemampuan melaksanakan tugas dan visi-misi adat. Pembaruan seperti ini lagi-lagi baru pertamakalinya terjadi dan merupakan hal yang yang sangat kontroversial di Sentani, bahkan di seluruh Jayapura.[6]

Paradigma kemampuan seseorang sebagai standar bagi pemangku jabatan adat menggantikan paradigma "darah" atau faktor keturunan sebagai penentu. Akhirnya, persaudaraan yang diikat oleh "darah" menjadi berubah modusnya, atau paling tidak,

6. Papua TV pernah mengadakan *talk show* dengan menghadirkan nara sumber berkompeten menyangkut fenomena baru pejabat adat ini.

semakin luntur. Kelunturan ini terus berdampingan kemudian dengan perubahan pengaturan tanah-tanah adat.

Terakhir, terjadi perubahan pada alur garis instruksi dan koordinasi dalam struktur pemerintahan adat. Jika sebelumnya instruksi sekaligus koordinasi oleh Ondoafi pada rakyat yang terdiri dari kesatuan suku-suku harus melalui perwakilan para Kepala Suku masing-masing kesatuan, kini kedua garis tersebut bisa langsung tanpa melewati perwakilan para Kepala Suku. Dengan demikian, Ondoafi yang dulu tidak pernah mengurusi masalah di tingkat masyarakat secara langsung dan terbuka, kini sangat berkemungkinan demikian.

Tanah sebagai "ibu" sosial kini sepertinya sedang berubah mencoba beradaptasi dengan peran-peran yang baru. Adat memperbarui diri untuk menghadapi berbagai tantangan baru ini. Dengan beberapa perubahan mendasar dalam adat, kolektifitas sebagai sumber kekuatan utama masyarakat adat Nendali digantikan oleh sumber-sumber energi baru, yang sebenarnya masih sulit diputuskan, energi seperti apakah yang sedang mewujud dalam gairah pembaruan adat ini dan darimana asalnya.

## 4. Peran Negara dalam Konflik Tanah Adat di Papua

Perlu disinggung bagaimana peran Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam fenomena tanah adat di Papua, dengan meneropong kasus konflik Nendali Yo ini. BPN jelas sebagai ujung tombak representasi negara dalam pengaturan tanah. Menurut pengakuan beberapa sumber daya yang telah lama bekerja di BPN Papua, aparat BPN sebenarnya cukup memahami situasi dan posisi tanah adat dalam sistem pertanahan nasional. Dengan pengalaman bertahun-tahun di Papua, menghadapi masalah tanah adat di

Papua bukanlah hal yang asing bagi aparat BPN. Bagaimana posisi tanah adat dalam struktur adat sendiri misalnya, aparat BPN sebenarnya cukup mengerti dan memahami urgensi kultural dari tanah tersebut, bahwa menjual tanah adat bukanlah hal yang lazim dalam adat itu sendiri. Namun pertanyaannya, kenapa berbagai pemahaman demikian tak berbicara banyak dalam soal tanah adat di Nendali. Misalnya saja, BPN dengan segala bekal pengertiannya tidak mampu membangun atau menyediakan suatu sistem administrasi sementara yang memadai, setidaknya untuk mengatasi ketiadaan jaminan perdata atas tanah adat.

Dalam akuan masyarakat, setiap kali mereka melaporkan kasus sengketa tanah ke BPN dan berharap dapat penyelesaian, BPN justru selalu pula menganjurkan agar masyarakat mengajukan pengaduan saja pada pihak kepolisian atau pengadilan agar bisa ditangani secara hukum. Proses pengadilan menjadi media yang paling diandalkan oleh BPN. Peran pengadilan jauh lebih besar daripada peran mediasi BPN.[7] Kritik bermunculan dari banyak pihak, termasuk oleh sebagian unsur dalam pemerintahan Papua sendiri karena mekanisme pengadilan rentan semakin memperumit dan mempertajam ketegangan pihak-pihak yang bersengketa. Dengan menduga-duga saja, beberapa pihak beranggapan bahwa bahwa kecanggungan BPN menghadapi sengketa dan konflik tanah adat dikarenakan belum ada sistem pengadministrasian tanah adat dalam konteks penguasaan wilayah dalam hukum pertanahan di Indonesia. Ketiadaan sistem administrasi demikian menyebabkan soal-soal pertanahan yang bersifat Perdata menjadi relatif kabur.

7. Data dari Kanwil BPN Papua tahun 2008 menunjukkan angka kasus sengketa dan konflik sampai dengan November 2008 mencapai 121 kasus, 24 kasus dialihkan ke pengadilan, 13 kasus diselesaikan melalui mediasi.

Pada akhirnya, dengan begitu cepat dan banyak sekali penyelesaian pengadilan tiba-tiba mengarah pada Pidana.

Persoalan lain yang dihadapi BPN Papua adalah penilaian kinerja berdasarkan target jumlah bidang tanah yang disertifikatkan. Ukuran ini menghadirkan dilema di tengah kesadaran BPN Papua atas sulitnya peluang untuk melegalisasi aset secara individual di tengah sistem kepemilikan yang bersifat komunal. Sengketa dan konflik justru muncul dari sertifikasi tanah individual setelah terjadi pembelian tanah dari masyarakat adat. Legalisasi aset oleh negara ini tidak diakui keberlakuannya oleh masyarakat adat Papua yang masih berpegang pada pemaknaan ikatan pemilikan dan penguasaan yang tidak dapat diputus antara orang asli Papua dan tanahnya. Klaim yang muncul berulang-ulang atas sebuah bidang tanah yang sudah dibeli dan disertifikatkan hampir merupakan 'kejadian sehari-hari' yang dihadapi oleh BPN Papua. Dengan dilema dan kerumitan antara realitas kondisi tanah adat di Papua dan keterbatasan ruang gerak BPN Papua secara normatif dalam menyikapi dan merespon permasalahan ini, maka tidak heran jika sulit ditentukan, dimana sebenarnya posisi BPN dalam penyelesaian sengketa tanah-tanah adat.

## 5. Situasi Kontemporer di Sekitar Tanah Adat di Indonesia

*Naghemia*, konteksnya kini semakin kabur. Seorang penyair asal Amerika Ralph Waldo Emerson (1803-1882) menerakan, *If a man own land, the lands owns him*, jika seseorang memiliki tanah, maka tanahnya juga akan memilikinya. Hubungan manusia dengan tanah seharusnya sublim, namun siapakah yang bisa menahan

gejolak kontemporer, modernisasi yang membawa berbagai daya tarik dan sensasional badaniah.

Fenomena tanah-tanah adat Nendali bukanlah situasi yang berdiri sendiri. Situasi yang sama dengan Nendali berlaku di seluruh Sentani. Bahkan wilayah ini adalah wilayah utama dari berbagai sengketa dan konflik tanah-tanah adat di Kabupaten Jayapura, dengan tingkat kerumitan yang tinggi pula. Sedang Kabupaten Jayapura adalah wilayah dengan konflik tanah tertinggi di Papua. Hampir setiap kampung di Sentani, sedang atau pernah mengalami situasi konflik tanah baik dengan sesama pelaku dalam adat, maupun dengan berbagai aktor baru yang kini bersinggungan dengan adat dan ruang sosialnya.

George Karuwai mencatat setidaknya terdapat 4 tipe konflik yang berkembang di sekitar Sentani berdasar pelaku utamanya, yang terjadi secara *manifes* dan *unmanifes*, yakni konflik antar sesama warga, antar warga dengan pendatang, antar warga dengan pemerintah, dan antar pemerintah setempat dengan pemerintahan yang lebih tinggi.[8]

Konflik manifes adalah konflik yang dapat dilihat kekisruhannya secara terbuka, atau konflik yang telah mencuat ke permukaan publik. Sementara konflik unmanifes adalah konflik yang belum bisa terendus modusnya secara jelas. Konflik unmanifes lebih banyak berada dalam lingkungan dengan hubungan-hubungan kekerabatan dan emosional yang masih berjalan, namun dengan begitu cepat bisa meletup menjadi konflik terbuka cukup hanya dengan sedikit pemantik saja. Walau hanya disebabkan oleh hal-hal

8. George Karuwai. *Tanah Adat dan Potensi Konflik dalam Komuniti Adat, Studi Kasus Pada Masyarakat Adat Sentani Kabupaten Jayapura, Propinsi Papua*. Tesis Fakultas Isipol Universitas Indonesia, Depok, 2004. Hlm. 164-208.

sederhana misalnya, konflik unmanifes pada dasarnya memang menunggu momen pemicu yang pas.[9]

Di Nendali, konflik unmanifes sudah dikandung dalam adat itu sendiri selama sekitar 200 tahun untuk akhirnya menjadi dasar-dasar penting dari berbagai konflik tanah-tanah dan berbagai perubahan adat sebagai konflik terbuka.

Penyebab-penyebab konflik di Sentani sangatlah beragam. Konflik terjadi hampir di setiap kampung dan tingkatan sosial, dalam hampir semua bentuk hubungan-hubungan baru kerjasama investasi dan perubahan arus sosial, melibatkan hampir semua pihak yang ada; masyarakat, pemerintah dan swasta. Penyebab utama dari berbagai konflik demikian bisa beraneka ragam meliputi beberapa kategori umum. Karuwai mendeskripsikan beberapa aspek utama yang melandasi, selain disebabkan karena faktor-faktor sejarah yang sangat dekat dengan (membentuk) konflik *unmanifes*, juga karena soal kepemimpinan, ganti rugi, batas wilayah dan tumbuhnya individualisme.[10] Sengketa Nendali memuat hampir semua unsur ini.

Beberapa penyebab di atas bergulir dalam konteks adat dan sebagiannya bergulir dalam konteks yang lebih luas, seperti faktor ganti rugi, batas wilayah dan tumbuhnya individualisme selain melatari konflik tanah dalam adat, merupakan hal-hal yang juga kerap melatari konflik tanah adat di sekitar kegiatan investasi.

Investasi memang berperan penting dalam membentuk konflik-konflik tanah-tanah adat di Papua. Jika di Sentani dalam konteks ini kita bisa sebutkan BM sebagai penanda utamanya, maka di tempat-tempa lainnya di Papua juga memiliki penanda-penanda

9. *Ibid*.
10. *Ibid*.

utama konflik tanah adat dari investasi. Sebutlah konflik antara PT. Freeport Indonesia dengan suku Amungme dan Komoro sebagai penanda yang paling populer saat ini untuk keseluruhan tema konflik tanah-tanah adat di Papua. Dan disini tidak untuk menyebut semuanya, ruang yang kecil ini tidak akan cukup untuk menampilkan daftar-daftar yang sedemikian panjang dan berketerusan.

Perubahan persepsi atas tanah sebagai milik kolektif, jelas mengandaikan perubahan persepsi atas kolektifitas itu sendiri. Stephanus Malak, seorang pengkaji tanah adat dari Papua, melihat bahwa telah terjadi pergeseran relasi sosial demikian. Malak mensinyalir, organisasi kolektif telah berubah dari solidaritas mekanik menjadi solidaritas organik. Dalam perubahan demikian, berlakulah perubahan fungsi tanah adat dari fungsi sosial menjadi fungsi ekonomi semata.

Dengan cukup baik Malak menjelaskan beberapa relasi terkait dari perubahan fungsi tanah demikian. Pada awalnya, UUPA 1960 yang mengakui hak kepemilikan tanah secara pribadi, dianggap menjadi dasar konseptual munculnya motif-motif individualisasi tanah adat. Dalam perubahan fungsi tanah pada fungsi ekonomi dengan kepemilikan individual, konsekwensinya, kemiskinan ikut berubah menjadi kemiskinan struktural dan bukan lagi kemiskinan yang alamiah. Sebagaimana banyak diutarakan selama ini, kemiskinan struktural adalah sebuah lingkaran setan dimana seseorang sulit untuk keluar darinya. Terus menjadi miskin karena sistem yang memang memiskinkan. Dalam lingkaran setan demikian, seseorang menanggung beban sosial yang lebih besar demi

sistem. Situasinya kemudian semakin individual, ketika tanggungan beban juga semakin memberatkan bagi setiap orang.[11]

Sepertinya Malak ingin menunjukkan, bahwa perubahan fungsi tanah-tanah adat bukanlah hal yang terjadi begitu saja tanpa sebab. Pembangunan ikut memberi kontribusi penting pada perubahan-perubahan persepsi masyarakat atas cara-cara hidup yang baru. Hidup yang baru ini membawa sistem yang individual dan meminggirkan kolektifitas. Masyarakat tidak bisa mengelak, seakan sudah menjadi kemestian untuk terlibat di dalamnya. Apalagi ketika resistensi atas berbagai cara-cara hidup yang baru demikian akan selalu mengalami represi sistemik. Orde Baru misalnya, sebagaimana banyak disinggung adalah kisah represi atas rakyatnya sendiri dengan korban terbesar adalah adat. Berbagai perubahan yang dipaksakan melalui sistem sepihak demikian, tentu menimbulkan rasa ketidakadilan pada masyarakat adat.[12]

Dengan begitu Malak mengemukakan dua situasi yang inheren bercokol dalam benak masyarakat adat Papua saat ini, yang terbentuk melalui proses sejarah sosial bertahun-tahun. *Pertama*, perubahan fungsi tanah adalah sesuatu yang juga diandaikan oleh masyarakat itu sendiri agar bisa terlibat dalam sistem yang ada. *Kedua*, berbagai bentukan persepsi yang ada saat ini lahir dari berbagai ketertekanan, negara selalu mendominasi sistem sedang masyarakat tetap menjadi miskin dalam sistem tersebut.

Kompleksitas di atas tidak terselesaikan dengan jernih, batasan dan ideal-ideal yang bisa dibangun. Malak menyebut perubahan mendasar dalam fungsi tanah adat demikian sebagai telah terjadi *kapitalisasi tanah adat* di Papua. Dengan kapitalisasi,

11. *Ibid*. Hlm. 70-75
12. *Ibid*. Hlm. x-xi.

tanah menjadi mudah tersedia bagi para pemodal. Kenyataannya memang menunjukkan demikian, seperti disinggung sebelumnya tentang masuknya gelombang investasi di Papua dengan berbagai konsekwensi. Bahkan aparat pemerintahan pun dengan begitu mudah dan percaya diri, merubah status tanah-tanah adat sesuai kepentingan pemahaman subjektifnya. Hal terakhir ini marak terjadi di Papua, pengabaian yang luar biasa atas hak masyarakat adat.[13]

Kapitalisasi tanah adat bukan berarti komersialisasi tanah adat oleh masyarakat adat itu sendiri. Namun lebih pada munculnya berbagai tekanan sistem yang pada dasarnya selalu mengarahkan (dan bahkan menjebakkan) perubahan fungsi tanah adat dari sosial ke ekonomi semata. Pembangunan menjadi awal dari kapitalisasi ini. Pembangunan semakin merajalela sebagai faktor penyebab kapitalisasi tanah-tanah adat ketika pemerintah menjadi kaki tangan pemodal semata. Dalam kenyataan Nendali sendiri, hal ini ditunjukkan oleh keberadaan perusahaan grup Bintang Mas yang dianggap dengan kelicikan dan muslihat berhasil membeli dan mensertifikasi ratusan hektar tanah suku Wally dalam 11 sertifikat. Masyarakat tidak berdaya menghadapi kongsi pemerintahan dengan pemodal seperti demikian.

Adat di Nendali kemudian berusaha melindungi diri dari terkaman kongsi pemerintah dan pemodal ini. Pemerintah sendiri dalam pandangan pemangku adat Nendali sudah menjadi boneka modal, bukan lagi pelayan rakyat. Tindakan pemangku adat Nendali dalam menyikapi situasi ini adalah dengan merombak beberapa bagian dalam adat, seperti pemberlakuan sistem pemecatan pejabat adat, dibolehkannya orang bukan asli Nendali untuk menjadi

13. *Ibid*.

pejabat adat, penggunaan Surat Keputusan "resmi" oleh Ondoafi, dan perluasan wewenang Ondoafi. Semua ini demi memperkuat perlindungan atas tanah-tanah adat. Walau terkesan tergesa-gesa dan bias persepsi elit semata, namun keberanian untuk beradaptasi dan mencari relevansi adat dengan situasi kini muncul sejak dari sini. Usaha-usaha ini bisa disebut kritis dan progresif walau masih harus dievaluasi konsistensinya. Perubahan di Nendali menimbulkan kontroversi antar sesama sistem adat Ondoafi yang ada di seluruh Sentani. Bahkan Papua TV pernah menayangkan sebuah *talkshow* menyoroti berbagai perubahan yang dianggap tak biasa ini.[14] Tentu momen seperti ini akan terus menjadi titik reflektif masyarakat adat Sentani untuk terus mempertimbangkan keberadaan dirinya di dunia yang berubah ini. Kenyataan Nendali bisajadi akan mempengaruhi perkembangan kampung-kampung lain di Sentani.

Terbentuknya sikap-sikap baru serta sistem-sistem perlakuan administratif dalam adat sebagaimana di Nendali, ternyata bukanlah hal yang baru dalam perkembangan adat saat ini di Indonesia. Setidaknya, sejak era reformasi bergulir gerakan-gerakan pembaruan adat bergulir pula sesuai konteksnya masing-masing. Di Krayan, sebuah wilayah yang dihuni oleh komunitas Dayak Lundayeh di Kalimantan Timur, para pemimpin adat berusaha keras untuk menyamakan atau menyetarakan posisi politiknya atau posisi adat berhadapan dengan pemerintah.[15]

14. Wawancara bersama BT dan RW.
15. Laurens Baker. *"Dapatkah Kami Memperoleh Hak Ulayat?" Tanah dan Masyarakat di Kabupaten Paser dan Nunukan, Kalimantan Timur*. Dalam Myrna A Safitri dan Tristam Moeliono (Ed). *Hukum Agrara dan Masyarakat di Indonesia*. Huma Jakarta, KITLV-Jakarta dan Van Vollenhoven Institute, Jakarta, 2010. Hlm. 206-207.

Dalam rangka ini, adat menerapkan peraturan-peraturan internalnya yang berlaku bagi semua pihak yang terlibat dalam konteks adat. Hal yang sepertinya tidak mungkin ini, ternyata mendapat dukungan dari camat setempat, orang asli Dayak Lundayeh yang merasa memahami situasi ini. Berbagai urusan formal pemerintahan terkait internal masyarakat Krayan, kemudian diserahkan pada masyarakat Krayan sendiri untuk menggulirkan dan melaksanakan sesuai aturan-aturan adat. Dengan demikian pengaturan tanah-tanah adat sepenuhnya diserahkan pada masyarakat adat.[16] Sebagian wewenang yang ada pada pemerintah kini beralih pada adat, sebuah hal yang masih diimpikan di Nendali.

Penyetaraan antara adat dan negara memberi kontribusi positif dalam berbagai tertib pengaturan sosial di Krayan. Penyetaraan ini juga diberlakukan secara tegas dalam relasi-relasi yang dulunya dikenal sulit terjadi, khususnya antara aparat adat dengan aparat kepolisian dan militer. Terkadang adat bisa memberi sanksi dan denda pada seorang Polisi, terkait suatu hal, dan denda terebut biasanya akan dibayar oleh sang komandan.[17] Beberapa perkembangan demikian bisa terjadi berkat pembagian peran yang mulai diakui pemerintah setempat. Adat jelas bisa menjadi mitra pemerintah.

Belajar dari Krayan, konstruksi negatif atas hubungan keduanya ini (negara-adat) seharusnya mulai dicurigai. Beberapa tuduhan atas adat, yang sampai kini lantas menjadi stereotip adat adalah, berada dalam posisi kontraproduktif atas negara khususnya mengenai konsep persatuan. Adat dianggap mengancam bisa

16. *Ibid*.
17. *Ibid*.

menimbulkan disintegrasi dan sumber separatisme. Stereotip yang selalu memproduksi momok adat sebagai hal negatif ini, mesti diuji dan harus dibongkar selubungnya. Separatisme jelas berakibat disintegrasi karena menonjolkan perbedaan-perbedaannya sebagai arus utama gerakan. Namun tidak bisa begitu saja hal demikian disamakan sebagai adat. Beberapa kenyataan jelas menunjukkan sebaliknya.

Beberapa poin yang dijelaskan ini masih saja menyimpan beberapa titik perbandingan dan inspirasi bagi masyarakat adat sendiri untuk terus mengusahakan kedaulatan pengaturan atas hak-haknya (tanah-tanah adat). Namun tanpa harus menggeneralisasi secara tergesa-gesa. Setiap lokalitas tentu punya ciri masing-masing yang berhak diperhatikan (dihargai).

Sumatra Barat misalnya, menunjukkan beberapa perkembangan yang radikal. Euphoria *Babaliak ka Nagari*, atau kembali pada sistem kepemimpinan lokal dengan sistem Nagari memang mengandaikan pengaturan-pengaturan tanah-tanah adat sepenuhnya harus diserahkan pada Nagari. Di tiga Kabupaten sebagai basis Nagari: Agam, Tanah Data dan Limo Puluah Kota sudah menerapkan sistem seperti ini. Melalui Perda Nagari tahun 2000, Nagari menjadi satuan pemerintahan terendah selain sebagai kesatuan masyarakat adat. Melalui Perda ini pula, pemerintah daerah sepenuhnya dan selanjutnya konsekwen mengakui wewenang Nagari untuk menentukan sistem batas wilayah adat serta pengaturan-pengaturan lainnya. Namun dalam beberapa hal, kebijakan baru ini masih tidak sinkron dengan UU Kehutanan no 41 tahun 1999 juga UUPA 1960.[18] Terjadinya desentralisasi tidak beriringan dengan

18. Kurnia Warman. *Hutan Adat di "Persimpangan Jalan": Kedudukan Hutan Adat di Sumatra Barat ada Era Desentralisasi*. Dalam. *Ibid*. Myrna A Safitri

pembentukan aturan-aturan sektoral baru yang sesuai. Ungkapan "lepas kepala pegang ekor" sepertinya masih berlaku.

Namun setidaknya, sudah terjadi peleburan desa ke dalam Nagari. Dualisme kepemimpinan seperti yang dikeluhkan oleh para pemangku adat Nendali misalnya, dan bagi orang Sumatra Barat sendiri disebut sebagai telah *mencabik-cabik* eksistensi budayanya, kini diputus.

Aura dialektik tetap saja lebih kentara dalam konteks masyarakat adat di Sumatra Barat. Dengan ragam peran adat dalam pemerintahan negara demikian, melahirkan perdebatan-perdebatan lanjut justru di masyarakat adat itu sendiri. Beberapa hal yang paling mengemuka, kepentingan siapa yang sebenarnya dibawa dalam adat tersebut. Oleh beberapa orang dari dalam lingkungan adat itu sendiri juga melihat, bahwa adat tidak relevan lagi dipakaikan di zaman yang sudah berubah ini. Bahkan, penguatan masyarakat bagi sebagian mereka dipandang akan lebih bermanfaat jika melampaui konstruksi-konstruksi primordial belaka, seperti identitas etnis, religi dan batas wilayah.[19] Sumatra Barat memang sudah inheren di dalam dirinya selalu gelisah.

Sumatra Barat dengan homogenitas budaya Minangkabau, pada dasarnya sangat terbuka bagi perbedaan pendapat. Homogenitas demikian nyatanya melahirkan heterogenitas yang tinggi dalam sendi-sendi sosial. Keberadaan Nagari yang memang otonom masing-masingnya, merupakan konsekwensi dari kebebasan menentukan diri sendiri. Kerajaan Pagaruyung yang dikenal

dan Tristam Moeliono (Ed). Hlm. 75-78.

19. Renske Biezeveld. *Ragam Peran Adat di Sumatra Barat*. Dalam, Jamie S. Davidson, David Henley dan Sandra Moniaga (Ed). *Adat dalam Politik Indonesia*. Obor Indonesia bekerjasama dengan Hivos, KITLV Jakarta, VVI Leiden, dan Adatrecht Stichting, Jakarta, 2010. Hlm. 221-236.

sebagai kerajaan paling populer dari Minangkabau, sebenarnya tidak bisa dipahami sama seperti kerajaan di Jawa, misalnya. Nagari berdaulat sendiri-sendiri, dan kerajaan Pagaruyung hanyalah sebuah Nagari tersendiri dengan kelengkapan pranata adat tersendiri pula. Kerajaan dalam makna orang Minang hanyalah legitimasi simbolik atas kesatuan budaya mereka, namun samasekali bukan kesatuan politik. Tidak ada satu Nagari pun yang mengacu dan tunduk pada Pagaruyung yang disebut sebagai kerajaan demikian. Hingga kerajaan juga tidak memiliki tanah-tanah tertentu, terkecuali hanya tanah-tanah Nagari.

Karakter budaya orang Minang enggan beraja pada tuan, namun mufakat-lah yang dipilih sebagai raja sebenarnya. Hingga dalam sejarahnya, tidak ada Nagari yang persis sama di berbagai sisinya. Setiap Nagari memiliki ciri dan penekanan yang saling berbeda dalam berbagai pengaturan sosial. Keberagaman pengaturan ruang sosial ini kembali hidup dan menjadi perdebatan saat ini. Namun semeriah apapun perdebatan yang terjadi, soal pengaturan tanah-tanah adat tetap saja menjadi hal yang paling sulit untuk diperdebatkan bagi orang-orang Minang. Walau beberapa pembicaraan semakin sering terjadi saat ini menyangkut penyesuaian pengaturan tanah-tanah adat dengan perkembangan keadaan, namun fungsi tanah bagi masyarakat Minang sebagai bersifat genealogis masih lebih menonjol ketimbang sebagai alat ekonomi semata.

Tanah adat menjadi penanda utama atas hak seseorang dalam menempati ruang sosial. Ketika tanah adat dijual misalnya, maka setiap diri bersangkutan terlempar dari ruang sosialnya dengan berbagai ikutan lainnya yang bisajadi naas. Tanah kemudian menjadi unsur penting penentu dalam relasi diri dalam ruang sosial. Orang-orang Minang yang walaupun sukses di rantau dan tidak memiliki

ketergantungan sama sekali pada kampung halamannya secara ekonomi, umumnya tetap menjaga dan mengawasi keberadaan tanah-tanah adat. Dalam situasi ini di Sumatra Barat, masyarakat adat pemilik tanah adat tidak bisa dipahami sebatas masyarakat yang berada di wilayah itu saja. Masyarakat adat pemilik sebuah tanah adat misalnya, terkadang lebih banyak berada di perantauan yang jauh. Kondisi ini adalah lazim bagi orang-orang Minang. Tanah menjadi penanda genealogis seseorang yang mengandaikan berbagai hak lainnya dalam ruang kolektif sehingga seseorang merasa mendapat jaminan sosial tertentu. Tanah dalam cara ini dekat sebagai dasar konstruksi identitas.

Komunitas Dayak Pitap di Kalimantan Selatan dengan tegas mendasarkan konstruk identitasnya pada tanah ini. Dalam sejarah Dayak Pitap, tanah menjadi aspek mendasar sehingga nilai adat bisa ditegakkan. Tanpa tanah tidak ada orang Dayak Pitap, seakan demikian. Hubungan manusia dengan tanah adalah hubungan eksistensialis. Tanah, adat dan manusia adalah tiga rangkaian yang tidak terpisahkan dalam masyarakat ini. Hubungan ketiga hal ini kini kembali dikemukakan setelah konflik tanah yang panjang dan sangat rumit menimpa. Konflik tanah adat pada komunitas Dayak Pitap bermula lagi-lagi dari datangnya investasi, yang meliputi perkebunan, kehutanan, pertambangan dan transmigrasi.[20]

Komunitas ini selama Orde Baru menjadi target "pemberadaban" melalui Departemen Sosial. Orde Baru yang mengacu pada Jawa menganggap semua masyarakat adat sebagai masyarakat terkebelakang. "Pemberadaban" yang dialami masyarakat Dayak

20. Riza Bahtiar. *Problem Tanah dan Identitas Komunitas Adat Dayak Pitap*. Dalam, Hikmat Budiman (ed). *Hak Minoritas, Dilema Multikulturalisme di Indonesia*. The Interseksi Foundation, Jakarta, 2005. Hlm. 214-217.

Pitap memang mereka rasakan lebih sebagai kisah arogansi pusat atau orang Jawa atas daerah. Upaya Departemen Sosial itu kini terbukti tidak membawa hasil apa-apa sebagaimana yang pernah dibayangkan oleh pusat.[21]

Sekitar tahun 2001, sebagaimana kini terjadi di Nendali, masyarakat Dayak Pitap kembali menghidupkan lembaga adat yang bernama *Barumbuk*, namun dengan berbagai pembaruan khususnya dalam soal kepemimpinan. Para pemimpin adat kini diangkat melalui pemilihan umum dan dibatasi berkuasa hanya selama 5 tahun. Pilihan pada sistem modern ini untuk semakin memperkuat diri menghadapi tantangan yang ada. Selama puluhan tahun, komunitas Dayak Pitap *babak belur* oleh berbagai konflik tanah dan program "pemberadaban". Melalui Barumbuk, masyarakat Dayak Pitap berusaha membangun kesetaraan dengan negara. Setiap program atau kebijakan negara, kini tidak begitu saja bisa masuk secara bebas ke komunitas ini, namun harus melewati negosiasi terlebih dahulu dengan Barumbuk. Sedang Barumbuk memungkinkan keterlibatan semua masyarakat secara langsung.[22]

Sebagaimana ungkapan, *lain lubuk lain ikannya*, semenjak reformasi bergulir berkembanglah berbagai versi kebangkitan adat hampir di seluruh kepulauan Indonesia. Dalam kebangkitan demikian, setiap lokalitas memuat konteks situasinya masing-masing yang khas. Beberapa fakta berbicara bagaimana masyarakat adat berkorelasi dengan negara dalam berbagai pengaturan. Beberapa yang lain sebaliknya, menampakkan ketegangan yang semakin tinggi. Terciptaya korelasi lebih dikarenakan adanya

21. *Ibid*. Hlm. 171.
22. *Ibid*. Hlm. 195-211.

sikap sungguh-sungguh dari pemangku pemerintahan setempat untuk mengakomodasi kebangkitan adat dengan peran-perannya yang relevan.

Kecemasan atas adat sebagai gerakan disintegrasi jelas mentah menghadapi sedikit kenyataan ini. di Krayan, pemerintah lokal ternyata bisa mendukung penuh keberadaan sistem adat. Pada komunitas Dayak Pitap, ketimbang menunjukkan sikap-sikap frontal, mereka lebih memilih untuk memediasikan keinginan pemerintah melalui mekanisme adat. Di Sumatra Barat, perdebatan yang berkembang dalam masyarakat adat ketika adat itu sendiri sudah menjadi kebijakan, justru mempersoalkan relevansi yang benar-benar tepat bagi adat saat ini. Sanggahan dan beberapa upaya kritis atas adat di Sumatra Barat, muncul dari dalam kalangan adat sendiri. Kekhawatiran negara atau beberapa pihak atas adat benar-benar harus dibongkar, sebenarnya menyimpan tujuan apa.[23]

23. Pergolakan PRRI (Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia) di Sumatra Barat tahun 1958-1959 sering dianggap sebagai gerakan kultural adat melawan dominasi Jawa. Tidak jelas darimana stereotip ini berkembang, pergolakan PRRI sendiri samasekali tidak ada hubungannya dengan soal-soal adat-istiadat di Sumatra Barat, atau soal-soal yang bertujuan pada disintegrasi dan penonjolan identitas etnik. Juga, bagi orang Sumatra Barat sendiri menganggap gerakan ini bukan pemberontakan, namun sebagai bentuk pernyataan kritik dengan pembentukan pemerintahan tandingan atas Soekarno, dan pemerintahan tandingan ini mengakui dirinya sebenarnya tidak memiliki kuasa apa-apa namun berani menjamin arah Indonesia ke depan menjadi lebih baik dengan beberapa strategi yang dikemukakannya. Bagi pelakunya, PRRI adalah Indonesia dengan ciri revolusioner. Pada awalnya beberapa tokoh PRRI melontarkan sejumlah kritik atas arah pembangunan Soekarno yang orientasinya semakin tidak jelas dan suka meletup tiba-tiba tanpa rencana yang matang. Pembangunan Tugu Monas dan Istora Senanyan di tengah-tengah kemiskinan rakyat Indonesia menjadi ikon dari kegalauan pembangunan Soekarno. Namun kritik ini begitu cepat ditanggapi Soekarno

Melirik keadaan adat di Papua, isu adat sebagai akar disintegrasi memang merupakan wacana empuk untuk menekan berkembangnya daya dan kekuatan masyarakat mengorganisir diri. Sebagian besar anggota OPM berasal dari komunal adat. Theys Hio Eluay sendiri adalah seorang Ondoafi yang cukup berpengaruh di lingkaran elit adat di Papua. Namun generalisasi adat sebagai bertujuan disintegrasi jelas harus dikemukakan secara fair. Karena negara jelas melakukan pembiaran cukup lama atas keberadaan tanah-tanah adat. Berbagai perubahan sistem pengaturan tanah-tanah adat di Nendali yang samasekali tidak mendapat dukungan dari pemerintah sekitar, kiranya adalah dalam rangka memperkuat pertahanan diri di tengah konflik tanah yang semakin rentan terjadi seiring pembiaran negara. Semakin tingginya konflik pertanahan di Papua dan tanpa adanya mediasi pemerintah, sama saja dengan pemecahbelahan masyarakat oleh negara itu sendiri. Anggapan ini berkembang di tengah-tengah orang Papua hingga ke Nendali.

Berbagai konflik agraria yang semakin memprihatinkan hingga meminta korban justru terjadi setelah bergulirnya reformasi. Sebagian besar dari konflik demikian, adalah konflik-konflik atas tanah-tanah adat. Orde baru yang militeristik, tidak berarti represi militer juga berhenti dengan berakhirnya rezim itu. Catatan menunjukkan di masa-masa reformasi peran militer dalam berbagai konflik tanah-tanah adat sangat besar. Militer terlibat dalam banyak konflik tanah melakukan kekerasan dan tekanan, perampasan tanah-tanah milik rakyat yang menghancurkan jaringan pengaman

dengan operasi militer. Soekarno yang tidak bisa menerima kritik memang menjadi kendala tersendiri dalam mengembangkan Indonesia. Di masa ini, PRRI sudah mengajukan berbagai tuntutan yang kemudian kembali bergulir di era reformasi 1998 seperti otonomi daerah, penyeimbangan alokasi pusat-daerah, pemerataan pembangunan, dan sebagainya.

sosial alami masyarakat. Konflik dengan keterlibatan militer ini penuh dengan intimidasi dan pelanggaran hak asasi manusia seperti penyiksaan, penculikan, penembakan, dan perkosaan. Tercatat, pada awal-awal masa reformasi saja (1998-2001) terjadi insiden kekerasan negara atas masyarakatnya sendiri sebanyak 83 kali tersebar di 67 kota dengan perkiraan korban jiwa minimal 46 orang.[24]

Reformasi tidak berarti represi berhenti. Di masa-masa terkini, kekerasan agraria masih kerap terjadi atas masyarakat adat. Perkembangan-perkembangan yang tidak menunjukkan perbaikan ini, semakin memberanikan masyarakat untuk bertindak sendiri. Sebagian berhasil mencapai tujuan yang ideal, lebih banyak yang gagal, dan sebagian lainnya berasimilasi dengan berbagai kepentingan baru. Makna "kontemporer" di awal, lebih dekat dipahami sebagai perkembangan kerumitan persoalan tanah adat justru di masa-masa reformasi.

Reformasi seperti kehilangan arah mau kemana dan apa. Dalam masa-masa ini, sentralisme kekuasaan yang terpecah menyebar menjadi perebutan kekuasaan di berbagai lokalitas dengan, dan memunculkan para "raja-raja" kecil. Persoalan tanah-tanah adat kini semakin beragam. Adat tidak lagi mesti meperjuangkan sebatas hak atas suatu wilayah. Munculnya pengertian-pengertian adat yang lebih kompleks ini sejak terbukanya ruang-ruang mengemukakan pendapat berimplikasi pada kebaruan-kebaruan platform dan strategi. Berbagai kebaruan ini, selain diupayakan oleh adat itu sendiri untuk menerapkan suatu strategi baru pelawanan atas

24. Mohammad Zulfan Tadjoeddin, *Anatomi Kekerasan Sosial dalam Konteks Transisi*: *Kasus Indonesia 1990-2001*, UNSFIR, "Working Paper" 02/01-1, 2002. Hlm. 54

penindasan hak, di sisi lain juga menjadi sisipan dari strategi dengan tujuan yang lain.

Ketimbang sekedar sebagai perjuangan atas tanah-tanah dengan hak turunan komunal, adat juga menjadi sebuah aras wacana yang seksis dan menggiurkan banyak pihak. Di berbagi daerah, pembicaraan dan gerakan dengan mendompleng isu adat, atau bahkan mengatasnamakan adat itu sendiri menjadi sebuah pilihan strategi baru untuk mencapai pengaruh dan ruang politik tertentu. Setidaknya sebagaimana terlihat dalam perkembangan di Nendali, adat dibicarakan tidak lagi sebagai norma-norma turunan yang tertutup, namun secara terbuka diperdebatkan dalam kontestasi perebutan wacana.

Perkembangan ini terlihat jelas di Sulawesi Tengah, gerakan-gerakan adat muncul dalam berbagai konfigurasi yang kemudian mengundang pemikiran panjang untuk memahaminya (lebih jauh, untuk mempercayai). Persoalan masyarakat adat sebagai persoalan tanah dan bernuansa kontemporer sebagaimana disinggung di awal sub bab ini, mendapat pengertian yang lebih rigid dari Tania Murray Li. Dengan analisis atas beberapa gerak dan gejolak yang muncul "atas nama" adat, Li melihat adanya penerapan-penerapan pegertian kontemporer atas "adat" dalam berbagai gairah gerakan sosial di Sulawesi Tengah. Berbagai penerapan kontemporer ini, pada dasarnya muncul sebagai strategi baru yang dianggap lebih relevan dengan perkembangan keadaan.

AMASUTA misalnya, atau Aliansi Masyarakat Adat Sulawesi Tengah, mengembangkan alur definitif baru yang lebih luas atas konsep "masyarakat adat". Tidak lagi sekedar berpatok pada keterikatan norma, wilayah dan leluhur, namun "adat" disejajarkan dengan "ketertindasan". Perjuangan masyarakat adat dengan begitu adalah perjuangan atas ketertindasan. Maka semua yang

merasa tertindas, boleh ambil bagian bersama gerakan masyarakat adat.[25] Perluasan konsep definitif ini, tentu perlu diamati lebih seksama.

Dengan konsep demikian, adat menjadi sangat taktis, sebagai panji mobilisasi rakyat dalam melawan ketidakadilan yang disponsori negara. Adat didekatkan ke dalam gerakan kerakyatan dan memang demikian, AMASUTA sedang berusaha membangun suatu corong konseptual yang lebih sesuai dengan perkembangan situasi kini, khususnya perkembangan model penidasan negara.[26] Gerakan adat terintegrasi dalam berbagai gerakan rakyat anti penindasan di Sulawesi Tengah, yang kemudian mendatangkan berbagai konsekwensi baru.

Agak selaras dengan kasus Nendali, sejauhmana perkembangan konsep-konsep baru atas masyarakat adat di Sulawesi Tengah memang dipahami oleh masyarakat adat itu sendiri, kerap, konsep-konsep canggih demikian dimediasi sebatas di tingkat elit gerakan adat saja. Beberapa poin dalam amatan Li memperlihatkan keberadaan elit adat di Sulawesi Tengah yang cukup menonjol mengakomodasi platform-platform populis sebagai latar gerakan adat yang dibangunnya, yang oleh Li disebut, *senjata etnopolitis*.[27]

Di Sulawesi Tengah, beberapa riak gerakan adat seperti ini lebih mengarah pada soal-soal politis hingga berujung misalnya pada pembentukan wilayah-wilayah administrasi baru (Kabupaten) yang tentu menyediakan peluang baru pula untuk berkuasa (menjadi

25. Tania M. Li. *Adat di Sulawesi Tengah, Penerapan Kontemporer*. Dalam, *Ibid*. Jamie S. Davidson, David Henley dan Sandra Moniaga (Ed). Hlm. 367-405.
26. *Ibid*.
27. *Ibid*.

Bupati dan ruang-ruang dalam pemerintahan). Gerakan elit adat seperti ini biasanya tidak *ngotot* mengusahakan kebutuhan masyarakat adatnya sendiri yang umumnya adalah petani yang membutuhkan tanah, namun lebih bernuansa politik sebagai cara menegaskan perlunya dibentuk suatu wilayah pemerintahan yang baru (pemekaran). Terkadang, tujuan-tujuan lain yang praktis dan dalam jangka pendek bisa menjadi lebih menonjol.[28]

Di samping gairah-gairah konseptualisasi strategis dan berbagai penerapan baru dalam gerak masyarakat adat, nyatanya ada pula konsep-konsep adat sebagai sesuatu harmoni yang masih bertahan di kepala pemangku pemerintahan.[29] Hal ini menjadi ironi pemahaman (konseptual) tersendiri. Li menyoroti, bahwa identifikasi adat di Sulawesi Tengah akan semakin longgar dan meluas seiring dengan semakin luasnya konteks "adat" itu sendiri dibicarakan. Suatu pembicaraan adat dalam arus wacana tertentu yang lahir dari dorongan-dorongan yang tidak sepenuhnya berasal dari adat itu sendiri, Li menyebutnya sebagai *penerapan kontemporer* atas definisi adat yang meluas (untuk tidak menyebut semakin kabur atau terombang-ambing dalam perebutan wacana/ kepentingan. pen).

## 6. Butir Permenungan

Reformasi telah menjadi celah penting kebangkitan adat. Kenyataan menunjukkan beragam perkembangan yang ada tak mesti bertujuan untuk kemaslahatan adat itu sendiri. Contoh-contoh dari situasi kontemporer di atas cukup banyak bertebaran dalam hidup sehari-hari. Disini hanya dibahas sangat sedikit dari

28. *Ibid.*
29. *Ibid.*

sekian banyak perbandingan yang ada, dan coba mengajak pada refleksi bebas masing-masing pihak atas kesengkarutan yang amat panjang ini.

Pertanyaannya, mengapa selama ini setelah empat puluh tahun lebih sejak dikeluarkannya UUPA 1960, tidak ada satupun perundang-undangan yang menegaskan pengertian hak adat secara bersih dan sistematis, sehingga bisa mengakomodir berbagai situasi tanah adat di Indonesia. Hingga sistem administrasi dan keperdataan tanah adat tidak pernah dibangun. Mengingat begitu panjangnya sejarah pengabaian dan penelantaran atas tanah adat ini, wajar kiranya jika hal ini menciderai persepsi masyarakat adat khususnya, apakah pemerintah memang berniat melindungi rakyatnya sendiri, ataukah justru memang tidak bisa mengakui adanya pluralisme budaya yang begitu tinggi di Indonesia. Quo Vadis falsafah Bhinneka Tunggal Ika, itulah yang senyatanya.

# Krisis Keberlanjutan Sumber Penghidupan Masyarakat dan Keberlanjutan Ekologis di Pulau Kecil

*(Studi Kasus Pulau Sebuku Kabupaten Kota Baru, Kalimantan Selatan)*

***Dewi Dwi Puspitasari S.***

## 1. Pengantar

Lingkungan, tambang dan kemiskinan merupakan serangkai fenomena yang tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya. Rezim petambangan atas nama kepentingan pembangunan telah masuk dalam relung-relung sumber agraria masyarakat Indonesia sejak zaman kolonial Belanda hingga saat ini. Selama puluhan tahun, para pelaku bisnis tambang serta negara ini menjanjikan "kesejahteraan" bagi rakyatnya, dan sejak itu pula, kemiskinan dan kerusakan lingkungan terus terjadi. Saat mekanisme peralihan hak atas tanah terjadi maka yang ditimbulkan adalah tersedianya tenaga kerja dalam jumlah besar yang telah tercerabut dari sumber penghidupannya. Di saat yang sama industri tambang yang menjanjikan penyerapan tenaga kerja, tidak mampu memenuhi janji itu. Pada akhirnya hanya akan menciptakan kaum-kaum proletar serta munculnya ketimpangan dan berbagai level kesenjangan sosial yang tinggi

khususnya di wilayah konsesi tambang. Lebih parahnya lagi, jika kondisi itu terjadi di pulau kecil, yang memiliki kerentanan ekologi jauh lebih tinggi dibandingkan pulau besar. Maka tidak menutup kemungkinan kita hanya tinggal menghitung waktu, kapan pulau kecil ini bisa melangsungkan pelayanan alam untuk kepentingan rakyat.

Riset yang mengambil topik "karakteristik persoalan agraria di pulau kecil" ini merupakan satu langkah mengindentifikasikan kerumitan persoalan agraria yang terjadi di pulau kecil, dengan tidak mengabaikan urgensitas kerumitan persoalan agraria di Pulau besar tentunya. Pada dasarnya problem agraria akan selalu sama yaitu menciptakan kemiskinan tanpa ujung, hanya saja yang membedakan jika berbicara tentang pulau kecil adalah bagaimana kemampuan daya dukung baik secara ekologi, sosial maupun ekonomi dari pulau kecil bernilai terbatas. Indonesia merupakan negara kepulauan sehingga sudah selumrahnya jika pembangunan negara ini memperhatikan karakteristik kepulauan tersebut. Indonesia memiliki 17.508 pulau dengan garis pantai 81.000 km (Dahuri *et al.* 2008), yang didalamnya tersebar pulau-pulau kecil baik berpenghuni maupun tidak.

Penelitian ini berawal dari tujuan sederhana yaitu ingin melihat apa yang menjadi persoalan agraria di pulau kecil. Kami berharap bisa mendapatkan persoalan yang khas terkait dengan karakteristik pulau kecil itu sendiri. Kami memulai penelitian dengan topik payung yaitu "Pengembangan Kebijakan Agraria untuk Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat dan Keberlanjutan Ekologis". Kami mencoba menganalisa perubahan sosial ekonomi dan budaya masyarakat dan menyandingkan dengan perubahan ekologis yang sedang atau sudah terjadi. Dengan analisa ini, diharapkan riset ini memberikan gambaran nyata terkait dengan

persoalan agraria di pulau kecil serta kerumitan-kerumitannya sehingga bisa ditarik pada level rekomendasi terkait kebijakan pertanahan yang pro poor serta demi keberlanjutan fungsi alam bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Penelitian awal ini memilih Pulau Sebuku sebagai lokasi penelitian dengan mengambil 2 desa sebagai representatif 8 desa yang ada. Dua desa tersebut adalah desa Rampa dan Kanibungan. Kedua desa tersebut dipilih karena mewakili karakteristik masyarakat pulau Sebuku, masyarakat Kanibungan bergantung pada perkebunan dan hutan sedangkan desa Rampa bergantung pada pesisir dan laut. Pulau Sebuku secara adminitrasi masuk dalam wilayah Kabupaten Kota Baru Provinsi Kalimantan Selatan. Menurut berita acara pembinaan dan pembakuan nama pulau di Provinsi Kalimantan Selatan tanggal 11 juli 2008, Kalimantan Selatan memiliki 132 pulau. Dari jumlah tersebut Kabupaten Kotabaru memiliki pulau terbanyak yaitu lebih dari 100 pulau. Pulau kecil di Kota Baru yang memiliki kerentana cukup tinggi terhadap kerusakan ekologisnya adalah Pulau Sebuku, dimana terdapat dua perusahaan tambang besar yang mengekploitasi sumberdaya tambang pulau.

Selain itu, Pulau Kalimantan terkenal akan eksploitasi tambangnya dan adanya pemberian izin konsesi tambang di pulau kecil, hal ini memberikan kekhawatiran terhadap keberlanjutan ekologis ke depan. Dari data yang diperoleh untuk sektor pertambangan saja belum termasuk perkebunan, total luas ijin pertambangan yang dikeluarkan hingga tahun 2007 telah mencapai 228.556,25 ha. Sementara luas bukaan tambang mencapai 8.810,22 ha dan yang telah direklamasi mencapai 6.239,57 ha. Di sisi lain, secara kualitas ekologis, lingkungan Kalimantan

Selatan sudah mengalami penurunan kualitas secara siginifikan.[1] Dalam penilian tersebut, dari 28 provinsi yang ada di Indonesia, wilayah Kalimantan Selatan (Kalsel) berada pada posisi 26 atau nomor tiga dari belakang. Penilaian tersebut berdasarkan kualitas air terkait kandungan yang ada dalam air tersebut, diantaranya adalah DO, TSS dan COD yang dalam kasus Kalimantan Selatan kriteria ini tidak memenuhi mutu baku. Selain itu juga dilihat dari parameter kualitas udara dari segi kandungan SO2 dan NO2-nya yang juga sama sekali tidak memenuhi indeks standar pencemaran udara. Ditambah lagi banyaknya tutupan lahan bekas galian dikawasan hutan. Total dari nilai kualitas air adalah 8,40 dan kualitas udara mencapai 97,11. Sementara tutupan lahan juga mencapai 39,24.

Pulau Sebuku sendiri merupakan pulau kecil yang masuk dalam wilayah administrasi kabupaten Kota Baru. Luas wilayahnya hanya 224,5 $km^2$. Di pulau ini terdapat 8 desa dengan keseluruhan penduduk sebanyak 6.891 jiwa. Kepadatan penduduknya pada tahun 2008 adalah 28,07 tiap $km^2$. Sejak tahun 1997, industri tambang masuk ke pulau ini dan secara drastis mengubah tatanan pulau baik dari segi fisik maupun sosial budaya. Belum lama ini pulau Sebuku menjadi konsen banyak pihak karena sedang mengalami bencana pada bulan April 2010. Salah satu tanggul limbah dari perusahaan tambang besi jebol sehingga berakibat pencemaran ingkungan sekitar khususnya pesisir dan laut. Hal ini berdampak pada aktivitas ekonomi para nelayan yang menggantungkan hidupnya pada laut. Bencana yang diklaim sebagai

1. Pernyataan ini disampaikanoleh Kepala Badan Lingkungan Hidup (BLH) di Banjarmasin, Rahcmadi Kurdi di Banjarmasin. Ia mengatakan bahwa terpuruknya kualitas lingkungan hidup di Kalsel ini terlihat dari penilain yang dilakukan oleh Kementerian Lingkunga Hidup RI. Antara 2010.

akibat alam oleh perusahaan ini seolah-olah menjadi pertanda awal bagi semua pihak terutama masyarakat akan kondisi yang mengancam kestabilan pulau kecil ini di hari depan.

Pulau Sebuku yang merupakan salah satu kecamatan di Kota Baru, secara topografi memiliki perbukitan rendah, daratan, serta kawasan rawa mangrove pasang surut. Pulau sebuku terletak sekitar 2 km sebelah timur dari pulau laut (diukur dari titik terdekat) dan kurang lebih 30 km dari daratan Pulau Kalimantan, tepatnya Kalimantan Selatan. Pulau Sebuku disebelah Utara berbatasan dengan Selat Makasar begitu pula disebelah Selatan dan Timur masih berbatasan dengan Selat Makasar, di sebelah Barat berbatasan dengan Selat Sebuku. Meskipun tidak ada marka topografi yang memisahkan Pulau Sebuku, namun pulau ini secara jelas terbagi menjadi dua kawasan yang dihuni penduduk, yaitu bagian utara dan bagian selatan. dibagian utara, ada tiga desa yaitu desa Tanjung Mangkok seluas 36,5 $km^2$, Desa Rampa dengan luas 17 $km^2$ dan Desa Sungai Bali dengan luas 34 $km^2$, sementara itu penduduk lainnya menempati area dibagian selatan pulau ini. Mereka terbagi dalam 5 desa yaitu Desa Serakaman dengan luas 34 $km^2$, Desa Belambus 12 $km^2$, Desa Mandin 29 $km^2$, Desa Kanibungan luas 46 $km^2$ dan Desa Sekapung dengan luas 37 $km^2$.

Jumlah keseluruhan penduduk berdasarkan data kecamatan tahun 2008 adalah 6.891 jiwa dengan kepadatan penduduk 28,07 tiap $km^2$. Sebagian besar penduduk Pulau Sebuku adalah suku Banjar, Bugis, Mandar dan Suku Pendatang lainnya seperti Jawa.

## 2. Pulau Sebuku

Pulau kecil Sebuku memiliki potensi tambang yang tinggi, seperti halnya karakteristik tanah di Pulau Kalimantan Selatan pada umumnya. Saat potensi tambang di Pulau lainnya di Kalimantan sudah hampir habis dieksploitasi, maka pulau kecil pun tidak luput dari penambangan. Begitu pula yang terjadi pada Pulau Sebuku, yang memiliki potensi tambang batu bara dan besi. Industri tambang bagi sebagian masyarakat Kalimantan Selatan bukan barang baru dan sudah tidak asing lagi, karena sejak zaman kolonial Belanda praktek tambang sudah ada, Hal ini dimulai dari masa kolonial dan masa kerajaan Banjar, yang mana perubahan lahan hutan untuk tanaman lada dan perkebunan karet dirubah menjadi tambang. Perusahaan tambang pertama yang dibangun adalah tambang batu bara *Oranje Nassau* "Bentang Emas". Setelah itu, ada dua buah perusahaan tambang yang didirikan dekat Martapura yakni Julia Hermina dan Delft.

Saat masa orde lama atau masa jaya kemerdekaan, sumberdaya Kalimantan Selatan sejenak bisa menghirup kebebasannya dari pengeksploitasian. Masa bebas ini ada hingga masa Soeharto atau masa orde baru, dimana HPH mulai berlaku pada tahun 1960-an. Selain itu, dengan alasan untuk rehabilitasi dan mencukupi kebutuhan industri, kerusakan ekologi tersebut terjadi hampir bersamaan dengan adanya perkebunan besar kelapa sawit pada pertengahan 1980-an. Hingga saat ini proses pendegrasian ekologi masih berlangsung, tidak terlepas pulau kecil yang seharusnya tidak ada kegiatan tambang.

Sistem apanase membuat Belanda merasa masih kurang puas dan khawatir akan mengancam keberadaan tambang, karena kekuasaan Sultan bisa saja merubah status sewa apanase tersebut.

Oleh karena itu Belanda menyusun siasat yang berimplikasi pada perjanjian konsesi tambang, salah satu caranya dengan manaruh serdadu di lahan pertambangan.

Di masa orde lama tahun 1960-an, diberlakukan nasionalisasi bagi aset asing yang akan diperuntukan bagi kesejahteraan masyarakat. Sehingga operasional tambang terhenti, banyak tambang yang dibiarkan begitu saja. Kegiatan eksploitasi sumberdaya alam kembali marak sejak ketetapan MPRS No. XXIII/MPRS Tahun 1966. Produk UU No.1 tahun 1967 tentang penanaman modal asing membuka jalan bagi para investor dalam mengelola sumberdaya Indonesia. Produk kebijakan ini didukung oleh UU No.5 Tahun 1967 tentang Pokok Kehutanan. Selain itu pada tahun 1970 keluar PP. 21 tentang hak pengusahaan hutan dan pemungutan hasil hutan. Tidak hanya yang ada diatas bumi (hutan) yang akan di eksploitasi namun juga yang ada di perut bumi juga akan di keruk.

Kemudian dilanjutkan dengan dikeluarkannya kebijakan Kepres No. 49/1981 mengenai kontrak pengusahaan batubara generasi I atau yang lebih dikenal dengan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B). Di Kalimantan Selatan ada 3 perusahaan yaitu PT. Arutmin, Adaro dan PT. Chong Hua OMD (yang kemudian dicabut ijinnya). Ketiga kontraktor ini diberi cadangan areal sekitar 230.000 ha. Lokasi tambang Arutmin berada di Kabupaten Kotabaru, sementara Adaro di Kabupaten Hulu Sungai Utara dan Tabalong, sedangkan Chung Hua OMD di Kabupaten Banjar.

Arutmin dan Adaro berpatungan dengan *Broken Hill Property* (BHP), perusahaan tambang batu bara dari Australia. Pada tahun 1993, jumlah perusahaan pertambangan dengan menggunakan PKP2B bertambah dengan dikeluarkannya Kontrak Pengusahaan

Batubara Generasi II melalui kebijakan Kepres No. 21/1993 yang terdiri dari 5 perusahaan yaitu PT. BCS, Bantala CM, Antang Gunung Meratus, Jorong Barutama, Borneo Indobara. PT. BCS inilah yang mendapatkan ijin eksploitasi di Pulau sebuku. Akan tetapi bagi masyarakat Pulau Sebuku sendiri yang secara geografis dipisahkan oleh laut dari pulau utamanya yaitu Pulau Luat, mereka mengenal pertambangan mulai tahun 1997 melalui hadirnya PT. BCS (Bahari Cakrawala Sebuku) dan disusul dengan PT. SILO (Sebuku Iron Lateritic Ores) pada tahun 2004. Eksploitasi tersebut baik secara langsung maupun tidak langsung telah mengubah tatanan Pulau Sebuku secara sosial, ekonomi, maupun ekologi.

Jika dilihat dari kebijakan yang ada, sebenarnya pemerintah Indonesia sudah mengeluarkan Undang-Undang khusus terkait dengan pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil yang tertuang dalam UU No 27 Tahun 2007, dimana tertera bahwa pengelolaan pesisir dan pulau kecil hanya dipergunakan untuk aktivitas yang ramah lingkungan.

## 3. Tambang Pulau Sebuku

Pertambangan batubara Sebuku oleh PT BCS menghasilkan 3.000.000 ton batubara siap jual per tahun untuk kebutuhan domestik maupun ekspor. Negara tujuannya adalah Jepang, India, Thailand, Filiphina, Cina dan Malaysia (Profil BCS, 2005). BCS mendapatkan ijin eksploitasi melalui PKP2B generasi II pada tahun 1993. Saat itu jumlah perusahaan pertambangan dengan menggunakan PKP2B bertambah dengan dikeluarkannya Kontrak Pengusahaan Batubara Generasi II melalui kebijakan Kepres No. 21/1993 yang terdiri dari 5 perusahaan yaitu PT. BCS, Bantala CM, Antang Gunung Meratus, Jorong Barutama, Borneo Indobara.

Perusahaan BCS masuk Pulau Sebuku tahun 1997, diawali dengan eksplorasi menggunakan model operasional seperti diatas. PT. BCS sendiri merupakan Pemilik Modal Dalam Negeri yang bergerak di bidang pertambangan, sedangkan menajemen operasional dikelola *Straits Resorces Limited*. Kepemilikan sahamnya 20 % untuk Indonesia dan 80 % untuk Singapura. Untuk sektor Pertambangan, dari total 19 perusahaan yang beroperasi di Kalimantan Selatan, 12 merupakan merupakan Pemilik Modal Asing dan selebihnya 7 perusahaan adalah PMDN.

Kemudian pada tahun 2004, terbit persetujuan menteri kehutanan tentang pinjam pakai kawasan hutan untuk PT. BCS melalui surat bernomor S.430/Menhut-VII/2004 tanggal 15 Oktober 2004. Selanjutnya pada tahun 2009 kembali lagi terbit SK No.316/Menhut/II/2009 tentang pinjam pakai kawasan hutan seluas 744,68 ha. Sedangkan penambangan biji besi di Pulau Sebuku dilakukan oleh PT. SILO dengan ijin surat bernomor S. 709/Menhut-VII/2006 dan SK. No. 399/Menhut-II/2008. Surat ini menyatakan pemberian izin pinjam pakai kawasan hutan produksi tetap dan kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi. Tetapi eksploitasi yang dilakukan oleh PT. SILO telah dimulai tahun 2004 dengan jumlah produksi mencapai 2.5 juta metrik dari luas area dengan status pinjam pakai 1,731.61 ha. Dalam implementasinya, berdasarkan informasi dan dari keterangan warga melalui wawancara mendalam menganggap bahwa hutan yang dikonversi bukan hanya hutan produksi saja, melainkan hutan lindung dan cagar alam.

PT BCS lebih dulu masuk di Pulau Sebuku dibandingkan dengan PT SILO, pada tahun 2003 silam, masyarakat dari desa Serakaman dan Kanibungan serta perwakilan dari 3 desa sekitar BCS lainnya melakukan demo akibat ulah perusahaan yang

menutup sungai Kanibungan dan membuat sungai baru yang digunakan untuk membuang limbah batu bara. Saat itu, masyarakat didampingi oleh NGO dan perwakilan DPRD menutup jalan produksi perusahaan, dengan proses negoisasi yang alot akhirnya masyarakat bisa mendapatkan ganti rugi senilai Rp.900 juta. Saat ini masyarakat Kanibungan sedang menuntut kewajiban perusahaan untuk mereklamasi lubang pasca penambangan batubara. Saat ini sebagian masyarakat sudah mulai resah dan khawatir terhadap aktivitas tambang di pulau mereka.

Proses masuknya PT SILO di pulau Sebuku menggunakan pendekatan melalui aparatur desa juga tokoh masyarakat dan tokoh agama di desa Rampa dan Sungai Bali. PT SILO berhasil merayu para ketua kelompok sawit rakyat untuk melepaskan tanahnya. Melalui wawancara mendalam kepada salah satu anggota kelompok sawit tersebut, yang menceritakan bahwa saat itu tekanan untuk menjual dari para ketua kelompok cukup tinggi, sehingga kelompok minoritas yang tidak ingin menjual tanahnya terpaksa merelakan. Bahkan pemilik kebun sawit tersebut tidak mendapatkan pembayaran cash secara langsung, SILO berdalih tidak memiliki uang dan pada akhirnya dibayar secara angsur hingga 6 bulan. Sebagian besar pemilik yang menjual kebun sawit secara sukarela tersebut berharap bisa menjadi karyawan di PT SILO, dan itu juga yang dijanjikan oleh perusahaan diawal. Di sisi lain, kondisi yang tidak menguntungkan bagi pemilik kebun menambah pilihan menjual tanah menjadi jauh lebih menguntungkan, tidak adanya pasar untuk menampung hasil sawit dan harga yang rendah merupakan tekanan terbesar saat itu. Bahkan PT SILO berhasil menggunakan salah satu tokoh masyarakat yang dituakan, untuk menunjukan lubang yang mengandung bijih besi, karena dahulu Rusia pernah melakukan eksplorasi tambang di Pulau Sebuku.

Saat ini sebagai penghargaan atas kerjasama tersebut, PT SILO memberikan pekerjaan menjadi karyawan administrasi. Dengan dukungan dari pihak desa maupun dari tingkat kecamatan, maka aktivitas eksploitasi PT SILO di pulau sebuku tidak mendaptakan hambatan sedikit pun.

Sedangkan pengambil alihan tanah warga Kanibungan berlangsung melalui proses (jual beli) masyarakat diberi ganti rugi sesuai dengan pemanfaatan tanah sebelumnya. Seperti yang terjadi pada masyarakat Kanibungan, berdasarkan SK Bupati No 142/1997, kompensiasi dalam bentuk uang untuk kebun aktif ditetapkan sebesar Rp. 600/$m^2$.-, bagi jenis kebun tidak aktif Rp. 350.-/$m^2$ dan Bekas Ladang Rp. 150.-/$m^2$. Nilai ini dirasakan kecil sekali bagi warga. Masyarakat sangat merasa dirugikan, namun karena penentuan itu berdasarkan instruksi dari bupati, sehingga masyarakat cenderung diam. Tetapi pada tahun 1998 masyarakat yang diinisiasi oleh salah satu warga Kanibungan menggugat ke pengadilan yang hasilnya dimenangkan oleh warga. Sejumlah 85 KK mendapatkan ganti rugi yang jauh lebih besar yaitu Rp. 1,000.-/$m^2$ dari harga semula yang hanya Rp. 150.-/$m^2$. Proses kemenangan ini tidak mudah. Gugatan dilakukan melalui pengacara dari Banjarmasin yang disewa untuk mengurus persoalan ini. Jika tidak ada yang berani untuk menggugat, maka tidak akan ada perubahan nilai ganti rugi tersebut.

## 4. Tambang dan Kemiskinan

Kegiatan industri skala besar oleh swasta seperti pertambangan, migas, dan perkebunan sering menimbulkan konflik yang berimpilkasi pada ketertindasan masyarakat, konflik yang muncul tersebut tidak lain berlatar pada ketimpangan dan kemiskinan.

Pertama kali industri masuk, mereka selalu memberikan mimpi tentang kemakmuran dan kesejahteraan kepada masyarakat. Alasan demi mendongkrak devisa, penyediaan lapangan pekerjaan, mempercepat pertumbuhan ekonomi, mempercepat pembangunan daerah tertinggal atau mengurangi kemiskinan, adalah jargon yang mereka gulirkan terus-menerus untuk menghegemonikan rakyat bahwa kehadiran industri mutlak diperlukan. Kenyataannya, banyak kasus yang memperlihatkan bahwa tambang menyebabkan kemiskinan, degradasi lingkungan, pelanggaran hak asasi manusia, hancurnya sistem sosial budaya masyarakat, marginalisasi kaum perempuan dan berbagai dampak lainnya yang selalu mewarnai kehadiran industri ekstraktif ini.

Hampir di semua tempat, kehadiran industri tersebut justru menciptakan *enclave* ekonomi. Ketimpangan yang nyata selalu hadir antara perusahaan dengan masyarakat, padahal seharusnya masyarakat menjadi subjek utama dalam pengelolaan sumberdayanya itu sendiri, bukan hanya menjadi tamu. Dimana industri tambang berdiri maka di situlah banyak ditemukan kantong-kantong kemiskinan.

Menurut data Jatam 2003, sepanjang tahun 1993-1995, sumbangan indusri tambang hanya 2,54% - 2,92 % dari Pendapatan Kotor Domestik (PDB), sedangkan tahun 2002 mampu menyumbang PDB 2,7 %. Hasil penelitian *Price Waterhouse Coopers* (PWC), pengeluaran dan belanja 12 perusahaan tambang sepanjang tahun 1994-1998 menunjukan 95,3 % dalam bentuk impor. Ini menunjukkan bahwa total pengeluaran dan belanja hampir seluruhnya kembali ke negara asal perusahaan. Hanya 4,7 % yang dibelanjakan di dalam negeri. Muncul pertanyaan dari data tersebut, lantas dimana realisasi mimpi kesejahteraan dan dongkrakan ekonomi itu?

Kemerdekaan Indonesia yang dicapai pada tahun 1945 tidak berarti diperoleh juga kemerdekaan sejati atas penguasaan kekayaan sumber agraria. Jika kita melihat potret kehidupan masyarakat Indonesia khususnya masyarakat "tambang" saat ini, maka yang tampak adalah ternyata negara kita masih terjajah. Perbedaannya terletak pada model penjajahannya saja. Modus penjajahan saat ini berupa ekspansi kekuatan modal dan mekanisme pasar yang menempatkan kekayaan agraria sebagai aset ekonomi yang dapat dieksploitasi belaka. Keberadaan ini menempatkan masyarakat sebagai penonton belaka sehingga terperangkap dalam jala kemiskinan. Bila dahulu kekuatan modal diwakili oleh kaum liberal yang mendapat fasilitas negara Hindia Belanda atau bahkan negara itu sendiri, maka perannya kini digantikan oleh perusahaan-perusahaan global atau *trasnational corporation*. Ada kecenderungan pula bahwa korporasi global mengalami konsentrasi kekayaan dan monopoli pada segelintir korporasi.

Menurut Corner dalam Jatam 2003, imperalisme merupakan "penguasaan secara formal atau tidak formal atas sumberdaya ekonomi setempat yang lebih banyak menguntungkan kekuatan metropolitan dan merugikan ekonomi setempat", dalam prakteknya pola hubungan ekonomi yang biasa dilakukan antara negara-negara sedang berkembang dan negara industri menunjukan kenyataan hanya ada sedikit pengolahan dilakukan di dalam negeri penghasil bahan mineral, sehingga barang yang dikirim mempunyai nilai tambah yang tidak terlampau banyak. Negara-negara Utaralah yang akan mendapatkan keuntungan lebih besar dari industri pertambangan ini, contohnya Eropa, Amerika Utara, Jepang. Merekalah yang menjadi penyerap lebih banyak ekspor produk mineral dari Indonesia untuk kemudian diolah menjadi bahan setengah jadi dan kemudian dieskpor kembali ke negara

berkembang. Hal ini juga merupakan satu bentuk akumulasi kapital negara maju yang diperoleh dari negara berkembang.

Hendro Sangkoyo dalam suatu kesempatan menjelaskan mengenai proses terjadinya pengawetan kemiskinan bahkan perluasan kemiskinan rakyat khususnya di desa akibat tidak terpenuhinya kelangsungan pelayanan alam. Hilangnya sumber mata air, gundulnya hutan akibat konversi status hutan, peracunan dan pemiskinan hara tanah karena cara produksi tani yang mementingkan hasil jangka pendek, atau karena kegiatan penambangan, pengeruhan dan pendangkalan aliran sungai, hilangnya sumber-sumber hayati perairan pesisir merupakan contoh dari tidak terpenuhinya kelngsungan pelayanan alam. Ketika pencurian besar-besaran terhadap besar-besaran terhadap segala yang bersifat "milik negara" menjadi kesepakatan tidak tertulis di antara pengurus negara setempat dan pemilik modal pribadi, untuk berbagaia maksud dan tujuan , maka akibatnya wilayah-wilayah perlindungan yang ekslusf pun turut menajdi sasaran utama.tidak berlakuknay konsep "kepentingan bersama" dan "miliki bersama" menjadi pelancar penjarahan atas wilayah-wilayah yang seharusnya dimanfaatkan atau dilindungi secara hati-hati. Penanganan dengan kekerasan negara lewat tindakan polisionil dan peradilan, maupun pengerahan dana untuk pemecahan tehknis seperti penanaman pohon, telah terbukti tidak mampu menghentikan laju perusakan apalagi menumbuhkan keinginan rakyat untuk memulihkan.

Proses penambangan batubara di pulau Sebuku dilakukan dengan cara pengupasan tanah. Dengan cara menggali secara memutar hingga mencapai kedalaman 50 m dan diameter 100 m, maka bisa diperoleh lapisan-lapisan batubara (profil BCS 2005) Pengupasan tanah ini meninggalkan lubang besar seperti layaknya danau alami. Baik disadari maupun tidak bahwa aktivitas tambang

mengancam keberlangsungan generasi selanjutnya. Saat perusahaan tambang masuk dan mengapropriasi lahan-lahan masyarakat baik melalui mekanisme "bertahap" atau secara "sporadis" untuk dijadikan klaim wilayah konsesi, maka sejak saat itu masyarakat sudah kehilangan hak akses dan kelola atas sumber-sumber agrarianya yang sejak turun menurun menghidupi mereka.

Sebelum perusahaan tambang masuk di Pulau Sebuku, masyarakat pulau Sebuku menggantungkan hidupnya dari sumber daya hutan dan laut yang ada. Masyarakat Kanibungan hidup dari getah karet yang dijual satu minggu sekali pada pengumpul untuk selanjutnya dijual di Kotabaru. Mereka bekerja dari pukul 06.00 hingga jam 12.00 siang. Dalam satu minggu rata-rata petani karet Desa Kanibungan bisa mendapatkan 60 kg getah karet yang sudah membeku dari sekitar 100 – 150 pohon, ada juga yang satu hari bisa mencapai 50 kg, tergantung jumlah pohonnya. Untuk 1 kg karet bisa dihargai Rp. 5.000,- – Rp. 6.000 (harga saat berlangsung penelitian) untuk jenis yang biasa, harga akan jauh lebih tinggi jika kadar airnya rendah. Di desa Rampa, Tanjung Mangkuk dan Sekapung, mereka menggantungkan hidupnya pada laut sebagai nelayan dan petambak udang serta bandeng. Jika dihitung rata-rata pendapatan dari mata pencaharian tersebut dibandingkan dengan bekerja sebagai buruh di perusahaan, tidak memeliki perbedaan yang sangat signifikan. Berdasarkan hasil wawacara dengan beberapa warga terkait pendapatan mereka saat sebelum menjadi karyawan perusahaan, untuk petani karet dalam satu hari bisa mendapatkan Rp.1.440.000 perbulan (Rp.6000 x 60 kg x 4 minggu) untuk setengah hari kerja. Sedangkan untuk nelayan Rp. 2.000.000 perbulan (hitungan rata-rata pendapatan bersih sehari Rp. 100.000 untuk 5 hari kerja dalam satu minggu. Saat ini warga yang berkerja menjadi karyawan mendapatkan

gaji rata-rata Rp.1.500.000 – 2.000.000/ bulan dengan kerja dari pukul 06.00 hingga 18.00 ditambah lembur. Lalu apa yang menjadi alasan mereka beralih dari penyadap karet dan nelayan menjadi buruh perusahaan tambang? Apa pula alasan mereka melepas sebagian tanah nya untuk dieksploitasi oleh perusahaan pertambangan? Jawabannya hampir sama, yaitu mereka lebih memilih pekerjaan dengan pendapatan tetap, selain itu alasan yang dikemukakan adalah karena tidak bisa menolak kebijakan yang sudah diatur oleh pemerintah daerah.

Bagi petambak desa Rampa dan Tanjung Mangkuk yang berada dipesisir, dampak masuknya tambang ke pulau mereka jauh lebih buruk dibandingkan dengan masyarakat yang menggantungkan hidupnya pada perkebunan dan hutan. Hal ini dikarena, aktivitas tambang telah menghentikan budidaya tambak dalam waktu yang singkat. Sebelum ada PT. SILO datang ke pulau ini, banyak petani tambak bandeng dan udang, nener didapatkan di sepanjang mangrove di Desa Tanjung Mangkuk dan Desa Rampa. Saat ini nener itu sudah tidak ada karena air nya sudah tercampur dengan bijih besi. Selain itu, mangrove ditebangi oleh perusahaan yang salah satunya diperuntukan sebagai saluran air PT. SILO. Saluran ini menggunakan mesin, yang pada akhirnya menyebabkan udang di tambak sekitarnya tidak bisa panen dikarenakan udang terganggu dengan bisingnya. Selain itu, perusahaan menggunakan berbagai cara untuk membungkam para petambak yang melakukan protes dan meminta ganti rugi. Berbagai cara ini salah satunya menggunakan aparat untuk mengkriminalkan mereka.

Pada awalnya tentu saja banyak perusahaan yang memberikan janji akan kemudahan akses menjadi tenaga kerja buruh dalam perusahaan, tetapi pada kenyataannya banyak yang tidak sesuai dengan janji manis tersebut. Masyarakat menjadi kecewa

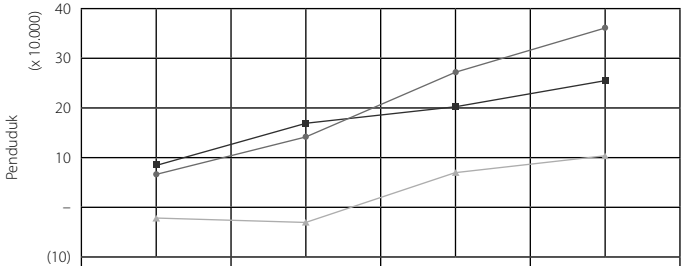
dihadapkan dengan kenyataan bahwa perusahaan memberlakukan syarat tersendiri untuk menyaring siapa yang boleh masuk sebagai pegawai/tenaga kerja perusahaan. Dahulu pada tahun 2000-an, hampir 50 % penduduk Kanibungan bisa bekerja di perusahaan BCS, saat ini mereka masih dibawah kotrol perusahaan kontraktor BUMA. Saat PT BUMA sudah berhenti dan digantikan oleh PAMA, maka regulasi baru yang berjalan menyebabkan banyak tenaga kerja yang dipecat. Hal ini juga didasarkan pada teknis ijasah.

Berbeda dengan desa Rampa yang berinteraksi deng PT SILO, sejak awal pekerja yang diserap tidak sebanyak PT BCS, kebutuhan tenaga kerja selebihnya dipasok dari luar Sebuku dan Kotabaru, bahkan hingga pulau Jawa. Sehingga pada dasarnya masyarkat pulau Sebuku tidak diuntungkan sama sekali. Saat ini, yang mendominasi bekerja di PT SILO merupakan pekerja luar pulau Sebuku. Tingkat migrasi penduduk yang berasal dari luar Pebuku meningkat pesat sejalan dengan berdirinya perusahaan SILO dan meningkatnya jumlah produksi bijih besi ini.

Hal ini dikuatkan dengan data sensus tahun 1971 sampai dengan 2000, perpindahan penduduk (migrasi) seumur hidup yang masuk ke Kalimantan Selatan memiliki tren yang terus meningkat. Demikian halnya dengan migrasi netto[2] yang memiliki tren peningkatan tiap tahunnya. Data menunjukkan bahwa pada periode sebelum tahun 90-an (tahun 71-80an) terjadi kondisi dimana jumlah penduduk yang keluar dari Kalimantan Selatan lebih besar dibandingkan dengan penduduk yang masuk. Namun kemudian sejak tahun 1990, jumlah penduduk yang masuk lebih besar dibandingkan yang keluar dari Kalimantan Selatan seiring

2. Migrasi Netto = Migrasi Masuk – Migrasi Keluar

dengan tren peningkatan nilai investasi di Kalimantan Selatan terutaman Tambang, seperti pada grafik di bawah ini.




| | 1971 | 1980 | 1990 | 2000 |
|---|---|---|---|---|
| Migrasi Masuk | 66.119 | 142.619 | 272.797 | 360.324 |
| Migrasi Keluar | 84.257 | 169.561 | 201.936 | 255.595 |
| Migrasi Netto | (18.138) | (26.942) | 70.861 | 10.4.729 |

**Gambar 5.1 Grafik Perkembangan Migrasi Seumur Hidup Provinsi Kalimantan Selatan**

Tetapi disisi lain, kondisi penyerapan tenaga kerja di Kalimantan Selatan dalam posisi yang relatif tetap di saat nilai investasi yang meningkat. Dengan pertumbuhan jumlah penduduk yang bekerja sebesar 2,14% atau lebih kecil dibandingkan pertumbuhan jumlah penduduk usia kerja yang mencapai 2,3%, maka hal ini memungkinkan adanya penduduk usia kerja yang belum bekerja (pengangguran). Pada tahun 2009, jumlah penganggur di Kalimantan Selatan berjumlah sekitar 115,8 ribu. Jumlah tersebut mengalami peningkatan sebesar 5,21%. Lebih spesifik, Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) di Kalimantan Selatan pada tahun 2009 mencapai 6,36 %.

Sementara pada sektor pertambangan, dalam kurun waktu Agustus 2007 sampai dengan Agustus 2009, penyerapan tenaga kerja tidak menunjukkan perubahan yang signifikan alias stagnan. Kondisi stagnasi penyerapan tenaga kerja ini sangat berbeda

dengan laju pertumbuhan investasi dan kegiatan usaha di sektor pertambangan yang mengalami peningkatan, seperti yang ditunjukan dalam tabel dibawah ini. Jika dibandingkan dengan sektor lain, lapangan kerja tambang bagi masyarkat dari tahun 2007 hingga 2009 hanya berkisar pada angka 3, 5 persen dan tidak ada peningkatan signifikan dari 3 tahun terakhir dibandingkan dengan sektor lain.

**Tabel. Penduduk Kalimantan Selatan Usia 15 Tahun Keatas Yang Bekerja Menurut Lapangan Pekerjaan Utama Agustus 2007 – Agustus 2009**[3]

| Lapangan Pekerjaan Utama | Agust-07 | Agust-08 | Agust-09 |
|---|---|---|---|
| Pertanian | 45,32 | 45,68 | 42,66 |
| Pertambangan | 3,54 | 3,05 | 3,52 |
| Industri | 8,22 | 6,73 | 6,69 |
| Bangunan | 3,58 | 3,95 | 4,4 |
| Perdagangan | 20,83 | 22,04 | 22,04 |
| Angkutan | 4,88 | 5,52 | 5,08 |
| Jasa | 12,68 | 12,14 | 14,5 |
| Lainnya (Listrik, Gas, Air dan Keuangan) | 0,94 | 0,9 | 1,11 |
| Total | 100 | 100 | 100 |

Seperti yang terjadi pada orang Asia Tenggara yang telah terebut tanahnya.[4] Peluang mereka untuk bekerja sangat tidak merata, baik antara negara dan di antara mereka sendiri. Seperti contohnya di Vietnam, industri manufaktur telah menyerap

3. *Ibid*
4. Studi kasus yang diceritakan oleh tania muray li dalam tulisannya To Make Live or Let Die?Rural Dispossession anda the Protection of Suplus Populations

cukup besar para mantan petani, sedangkan di Indonesia, industri manufaktur tidak pernah pulih dari dampak krisis ekonomi Asia tahun 1997 dan tidak pernah lepas dari bayang–bayang panjang persaingan dengan China. Indonesia digambarkan sebagai *"a quintessential labor surplus nation"*. Pada tahun 2006, diperkirana 11 persen tenaga kerja Indonesia adalah pengangguran dan yang *underemployment* mencapai hingga 20 % yaitu sekitar 45 juta tenga kerja. Perbedaan di Indonesia juga ditandai dengan terkonsentrasinya industri di Jawa. Di sisi lain, keterserapan tenaga kerja dari daerah Papua atau Kalimantan di pulau Jawa sangatlah kecil. Hal ini dikarenakan persaiangan yang ketat dan ekslusif disertai dengan hambatan etnis, lokalitas dan kekerabatan pasar tenaga kerja tetap. Singkatnya, tidak ada kesamaan penduduk dan kesamaan pekerjaan.

## 5. Dalih Pembangunan Bagi Rakyat

Tidak dipungkiri oleh masyarakat bahwa dengan masuknya perusahaan tambang di pulau Sebuku telah memberikan pembangunan serta peningkatan pendidikan. Sebelum perusahaan tambang masuk, masyarakat Desa Rampa dan Desa Kanibungan Pulau Sebuku belum memiliki sarana infrastruktur yang memadai dan tidak ada listrik. Saat ini mereka telah mendapat penerangan listrik meski hanya menyala dalam 12 jam sehari bahkan ada yang hanya 5 jam. Jalan penghubung antar desa pun sudah cukup bagus, ada pembangunan desa dan infrastrutur pendidikan maupun kesehatan. Hal tersebut bisa ada lantaran ada perusahaan tambang, walaupun semua infrastruktur tersebut dibangun dalam rangka mendukung kegiatan operasional mereka, sebagian kecil memang masuk dalam kerangka *Community Development* PT BCS.

Beberapa "keberhasilan" inilah yang sering dijadikan argumen bahwa keberadaan pertambangan memberikan dampak positif bagi masyarakat di sekitarnya. namun di balik itu tidaklah demikian karena bentuk pembangunan tersebut merupakan tanggung jawab pemerintah kepada rakyatnya. Daur proses produksi dari investasi yang masuk, sebenarnya selain menumbuhkan modal juga akan selalu mendorong tumbuhnya kemiskinan baru diatas kemiskinan lama. Sangkoyo, fokus penanganan pemiskinan hanya sebatas menekan potensi kemiskinan dalam repoduksi tenaga kerja, pertumbuhan konsumsi barang, fungsi pelayanan fisik dan ketertiban rakyat, dan kestabilan politik. Peran pemerintah untuk menekan kemiskinan dalam prakteknya sebatas dengan pelayana kesehatan, pendidikan, dan bantuan-bantuan langsung. Ironisnya, sebagaimana dijelaskan dalam paragraf sebelumya, di pulau kecil Sebuku bahkan pelayanan terhadap sektor penting seperti pembangunan desa, bidang kesehatan dan pendidikan diambil alih oleh perusahaan tambang.

## 6. Tambang dan Keberlanjutan Ekologis

Saat ini nelayan Rampa memerlukan waktu yang lebih lama untuk mendapatkan ikan. Semula nelayan hanya membutuhkan waktu 7-8 jam (dari jam 05.00 sampai 12.00) melaut mencari ikan. Namun saat ini mereka membutuhkan waktu sampai 13 jam dengan waktu melaut dari jam 05.00 sampai 18.00. Rata-rata produksi nelayan satu kali melakukan perjalanan sebanyak 1 pikul (20 kg). Bukan hanya waktu melaut yang berubah, tetapi *fishing ground* (daerah penangkapan) nelayan juga semakin jauh. Saat ini nelayan menangkap ikan sampai sejauh 5 km dari pesisir, yang sebelumnya hanya 2 km. Penyebab berubahnya waktu dan wilayah

melaut serta menurunnya hasil tangkapan dikarenakan saat ini lingkungan sudah berubah karena terkontaminasi oleh pencemaran dan sedimentasi. Selain itu, dengan kejadian jebolnya tanggul limbah PT SILO pada tanggal 11 April 2010 tepatnya pada hari minggu pukul 16.30 WITA, menyebabkan banjir lumpur dan terkontaminasinya sungai hingga pesisir desa Rampa.

Selain produksi dari laut, masyarakat pesisir juga melakukan budidaya ikan. Hanya saja sekarang budidaya sudah mulai ditinggalkan, selain karena areal tambak telah terkonversi menjadi areal penambangan, masyarakat juga mengalami kesulitan mendapatkan bibit ikan. Hilangnya nener ikan disebabkan karena terganggunya ekosistem seperti mangrove dan terumbu karang serta estuari. Adanya pencemaran yang disebabakan oleh aktivitas penambangan *on shore* juga memperparah buruknya kondisi ekologi pesisir dan laut. Aaktivitas yang nyata semacam ini sedang berlangsung dan dilakukan oleh tambang PT SILO.

Secara fisik, luasan Pulau Sebuku telah berkurang. Semula pulau ini memiliki daratan seluas 225,50 $km^2$, namun sekarang telah berkurang karena menjadi area perairan. Tidak dapat dipungkiri seluruh aktivitas penambangan akan berdampak pada lingkungan sekitar, dan banyak kasus yang memperlihatkan degradasi lingkungan pasti terjadi. Aktivitas penambangan batubara oleh BCS di Pulau Sebuku yang masuk wilayah Desa Kanibungan dan tanah putih meninggalkan jejak yang tidak mungkin akan hilang. Yaitu lubang-lubang pasca pengerukan. Lubang-lubang yang seharusnya langsung direklamasi pasca pengerukan tetapi tidak dilakukan oleh PT. BCS menyebabkan lubang tersebut saat ini berisikan air dalam jumlah yang banyak seperti danau. Hal ini berdampak terhadap meningkatnya tingkat kerentanan Pulau Sebuku dimana dengan ukuran tersebut dikategorikan

sebagai pulau kecil yang secara bioekologi sangat dipengaruhi oleh lautan. Keberadaan danau-danau tersebut secara hidrologi berpengaruh terhadap akuifer pulau, sehingga kualitas air tawar menjadi menurun dan laju instrusi air laut meningkat, apalagi lokasi penambangannya berada di pesisir pulau yang juga mengurangi luasan hutan mangrove. Berkurangnya *catchment area* juga akan mengurangi keberadaan air tawar di daratan.

**Gambar. Kerusakan Lingkungan Akibat Tambang**

Kerusakan ekosistem pesisir misalnya, berimplikasi langsung terhadap penurunan kualitas habitat perikanan dan juga mengurangi estetika lingkungan pesisir. Demikian pula pencemaran dan sedimentasi menimbulkan ancaman serius pada wilayah tersebut yang pada akhirnya terakumulasi pada semakin terdegradasinya ekosistem pesisir. Dampak ini bukan hanya pada pesisir dan lautnya saja, degradasi habitat pesisir akan membuat laju intrusi air laut menjadi tinggi. Menurunnya kualitas air tawar di daratan akan berdampak pada vegetasi darat dan kesehatan masyarakat. Jika hal ini terjadi maka biaya yang akan dikeluarkan untuk merehabilitasi kembali menjadi sangat mahal.

## 7. Pulau Sebuku di Masa Depan

Kebijakan yang mengatur tentang pemanfaatan sumber-sumber agraria di Indonesia cenderung bersifat sektoral dan parsial. Hal ini akhirnya menjadi kelemahan untuk pemanfaatan yang tidak melihat fungsi ekologis sesuai dengan peruntukannya. Dalam PP 14 tahun 2006 tentang pinjam pakai hutan pasal 5 ayat 2 dinyebutkan bahwa penggunaan kawasan hutan dengan tujuan strategis adalah untuk 1) kepentingan religi; 2) pertahanan dan keamanan; 3) pertambangan; 4) pembangunan ketenagalistrikan dan instalasi teknologi energi terbarukan; 5) pembangunan jaringan telekomunikasi; dan 6) pembangunan jaringan instalasi air. Tetapi PP ini tidak menjelaskan aturan pinjam pakai secara spesifik untuk pulau kecil yang secara ekologis rentan.

Jika disinkronkan dengan UU no 27 tahun 2007 tentang pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil, penambangan tidak dianjurkan dilakukan di pulau-pulau kecil. Tetapi jika aktivitas penambangan tersebut berada dikawasan hutan maka yang berlaku adalah kebijakan kehutanan walaupun berada di pulau kecil. Seharusnya kebijakan ini perlu diintegrasikan sehingga tidak mengurangi daya dukung dan keberlanjutan pulau kecil.

Meski pada pasal 38 ayat 4 UU. No. 41/1999 disebutkan bahwa di kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka, tetapi disisi lain terdapat peluang membuka pertambangan di kawasan hutan lindung setelah mengubah status peruntukan dan fungsinya. Hal demikian dijelaskan dalam pasal 19 ayat UU No. 41/1999 ayat (1) perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan ditetapkan oleh pemerintah dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu, ayat (2) Perubahan peruntukan kawasan hutan sebagaimana

dimaksud pada ayat (1) yang berdampak penting dan cakupan luas, serta bernilai strategis, ditetapkan oleh pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); ayat 3) ketentuan tentang cara perubahan peruntukan kawasan hutan dan perubahan fungsi kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) diatur dengan peraturan pemerintah.

Oleh karena itu, sebenarnya terdapat peluang mengubah status kawasan hutan yang dapat berdampak menambah panjang deretan kasus pemiskinan dan perusakan ekologi di Indonesia. Pada kasus pulau Sebuku kami belum bisa mendapatkan data apakah ada bentuk perubahan status hutan. Tapi apapun alasannya, seharusnya tidak ada kebijakan yang memperbolehkan tambang di pulau kecil. Dengan semua batasan yang dimiliki oleh pulau kecil, pada suatu saat pulau kecil akan kolaps dan pada akhirnya masyarakatlah yang menjadi korban.

Jenis dan aksesibilitas sumberdaya alam sangat memengaruhi peran yang mereka miliki dalam kehidupan masyarakat lokal, termasuk kerentanannya terhadap kontrol orang luar. Pengelolaan sumberdaya di Kalimantan Selatan secara umum dikendalikan oleh rezim pertambangan, karena Kalimantan terkenal sejak dahulu akan sumber tambangnya.

Kenyataan mengenai persoalan agraria yang terjadi di Pulau Sebuku menunjukkan bahwa pemerintah belum membedakan kebijakan pengelolaan sumberdaya antara pulau besar dan pulau kecil, dan mengesampingkan dampak yang akan terjadi di kemudian hari. Peran Badan Pertanahan yang masih sangat minim menambah deretan panjang "ketidakberdayaan" masyarakat menghadapi bentuk-bentuk pengambilan lahan di pulau Sebuku. Oleh karenanya dalam rangka menguatkan posisi masyarakat dalam melindungi sumber agraria yang menjadi sumber penghidupannya,

maka kiranya penting dalam hal ini menghadirkan peran BPN yang lebih intens di tengah-tengah masyarakat. Selain itu, dalam ranah yang lebih luas BPN harus mampu meningkatkan peran baik secara internal dan eksternal dengan upaya peningkatan SDM (kuantitas dan kualitas) sehingga mampu melaksanakan program-program strategis dan penguatan koordinasi lintas sektoral dan pihak terkait baik secara formal dan informal.

Melihat kenyataan bahwa rezim pertambangan dapat begitu kuat mengontrol kebijakan pemerintah daerah, maka sangat penting untuk membangun dukungan kebijakan yang melindungi aset masyarakat salah satunya dengan melegalisasi aset tersebut. Melakukan pengaturan pemanfaatan berdasarkan kesesuaian dan daya dukung secara ekologi, sosial, ekonomi dan budaya. Disisi lain, penting mengontrol dan mengawasi kebijakan-kebijakan yang dirasakan akan menambah deretan panjang proses pengalihan lahan pada masyarakat.

Selain itu, hal yang perlu dilakukan dalam agenda pengelolaan sumberdaya alam di negara ini adalah bagaimana memastikan keselamatan rakyat menjadi tujuan utama. Sagkoyo menjelaskan bahwa yang utama adalah bagaimana mengawal proses-proses produksi dan konsumsi masyarakat untuk memenuhii syarat-syarat sosial dan ekologis setempat. Persyaratan sosial dan ekologis dapat dikemukan sebagai keadaan kehidupan msyarakat dan keadaan ekosisitem setempat yang harus terpenuhi atau terjadi/berlangsung. Persyaratan yang dimaksud adalah keselamatan rakyat, produktivitas rakyat dan kelangsungan pelayanan alam. Oleh karenya, bagaimana kondisi pulau kecil Sebuku dimasa depan sangat ditentukan dengan kebijakan yang diterapkan di pulau Sebuku itu sendiri.

# Integrasi "Reforma Agraria" dengan Rencana Pembangunan Wilayah dan Pengentasan Kemiskinan

*(Studi di Tasikmalaya dan Blitar)*

***Eko Cahyono & Didi Novrian***

Cita-cita para pendiri Republik ini, cita-cita perjuangan kemerdekaan dan Revolusi Indonesia pada hakikatnya berisi tiga hal[1]: (a)*mengubah susunan masyarakat*, yaitu dari masyarakat warisan *stelsel* feodalisme dan kolonialisme, menuju ke arah susunan masyarakat yang bebas dari penindasan, bebas dari ketidakadilan struktural, bebas dari eksploitasi manusia oleh manusia, serta menuju masyarakat demokratis; (b)membangkitkan jiwa merdeka dan semangat kemandirian serta mengikis mentalitas bangsa terjajah (di kemudian hari dirumuskan sebagai *nation and character building*); dan (c) membangun secara fisik sarana-sarana ekonomi untuk kesejahteraan rakyat secara adil dan merata. Dalam lintas sejarah, praktik dan kebijakan Reforma Agraria (selanjutnya cukup ditulis 'RA' saja) di Indonesia, sejak awal kemerdekaan hingga era Reformasi, belum dapat ditempatkan dalam jalur cita-cita

1. Lihat Shohibuddin (Ed.), *Reforma Agraria Perjalanan Yang Belum Usai*, (STPN Press: Yogyakarta, 2009).

kebangsaan tersebut. Tiap periode mewariskan tantangan dan problem beragam yang melekat dalam batas ruang waktu masing-masing, meski kadang ditautkan oleh soal yang sama[2]. Di era desentralisasi sekarang ini persoalan integrasi RA dengan kebijakan pengembangan wilayah dan penanggulangan kemiskinan masih belum tergambar jelas. Terjadi ketidaksinkronan antara kebijakan pertanahan dan kebijakan pembangunan daerah[3], sehingga inisiatif gerakan rakyat untuk meraih kesejahteraan luput dari cakupan kebijakan-kebijakan tersebut. Sejatinya, semua kebijakan hendak diarahkan untuk sama-sama melenyapkan problem kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan, khususnya di pedesaan. Sebab itu layak dipertanyakan bagaimana praksis pelaksanaan RA di level kabupaten sebagai arena politik lokal, apa dan bagaimana batas dan kesempatan yang tersedia bagi upaya proses integrasi dengan kebijakan pengembangan wilayah dan penanggulangan kemiskinan, serta bagaimana posisi inisiatif gerakan rakyat untuk RA dalam skema kemungkinan integrasi tersebut.

2. Kemiskinan struktural, konsentrasi aset sumber agraria, keterbatasan *political will*, minim pengetahuan, legalitas hukum yang simpang-siur, lemahnya pilar kekuatan penyokong dari beragam kelompok dan gerakan rakyat, keterbatasan data/informasi, skema pendanaan yang belum kuat, dominasi/intervensi kekuatan kontra-RA (nasional-global), dan belum terintegrasinya substansi RA dengan kebijakan pembangunan (nasional-daerah.
3. Menurut Hadiz (2005), praktik desentralisasi kadang dapat menjadikan koordinasi kebijakan nasional lebih kompleks, dan menjadikan berbagai jabatan direbut oleh elit-elit lokal. Desentralisasi telah berfungsi melayani perkembangan dari apa yang diistilahkannya dengan "*newly decentralized, predatory networks of patronage*" (Hadiz, 2004a:699), yang berpengaruh pada rumus-susun program dan kebijakan di daerah. Lebih jauh lihat, Hadiz, *Dinamika Kekuasaan; Ekonomi Politik Indonesia Pasca-Soeharto*, (LP3ES, Jakarta, 2005).

Sejumlah pertanyaan di atas kami bawa ke Kabupaten Tasikmalaya di Jawa Barat dan Blitar di Jawa Timur dengan pertimbangan bahwa: *Pertama,* Kabupaten Tasikmalaya dan Blitar termasuk di antara 34 kabupaten yang menjadi daerah *piloting* dalam rancang bangun program RA di Jawa Selatan yang dicanangkan oleh BPN RI sejak tahun 2008; *Kedua*, Kabupaten Tasikmalya dan Blitar menjadikan pemberantasan kemiskinan sebagai prioritas pertama dalam RPJMD 2006-2011; *Ketiga*, Kabupaten Blitar ini terdapat inisiasi rakyat yang dipelopori oleh serikat-serikat petani untuk mewujudkan RA; *Keempat,* Kabupaten Tasikmalaya dan Blitar memiliki tingkat konflik agraria yang tinggi (data KPA, 2008); dan *Kelima*, Kabupaten Blitar termasuk bagian dari salah satu lokasi bagi pelaksanaan Program Pembaharuan Agraria Nasional (PPAN).

## 1. Mendudukkan Reforma Agraria di Indonesia

### *a. Sketsa Diskursif Global Tentang Reforma Agraria*

Kebangkitan kembali studi dan agenda RA di abad 21, menurut Fauzi (2008) dipicu oleh tiga hal; *pertama*, kegagalan teori dan praktek neoliberalisme sepanjang 25 tahun terakhir, khususnya sejak SAP (*Structural Adjustment Program*) diterapkan ke seluruh negara berkembang dan menghancurkan investasi publik di sektor pertanian. *Kedua*, sepanjang periode yang sama, mulai bangkit kembali suatu generasi baru gerakan-gerakan sosial pedesaan. *Ketiga*, tersedia kesempatan politik yang memungkinkan terangkatnya agenda untuk memperluas akses terhadap tanah masuk ke arena-arena pembuatan kebijakan publik di tingkat lokal, nasional dan global. Sederetan ahli, akademisi, intelektual lembaga-lembaga pembangunan internasional ikut terlibat dalam memproduksi

wacana dan melakukan debat akademik dan mempengaruhi diskursus agraria secara global.[4] Kondisi ini, pada gilirannya ikut mendorong bangkitnya agenda RA yang kemudian menjadi rujukan dan pilihan bagi kebijakan pembangunan di banyak negara Asia, Afrika dan Amerika Latin[5].

Dalam praktiknya, RA dimaknai secara beragam sesuai dengan kepentingan (politis-ideologis) kebutuhan dan dimensi lokal dari masing-masing negara, yang tentu saja pilihan model yang berbeda akan menghasilkan keluaran yang berbeda pula. Pergeseran pilihan bentuk *Land Reform* berkembang mulai dari *land reform* redistributif[6] sebagai pilihan bagi pembangunan pedesaan

4. Putzel (2000), Ghimire (2001), Prosterman dan Hanstaad (2001) , El-Ghonemy (2003, 2007), Moyo, Sam dan Yeros (2005), Courville dan Patel (2006), Quan (2006), Boras, et.al (2007), Couins (2007), La Via Campesina dan World Bank, FAO (2002) dll. Lebih jauh lihat, Noer Fauzi " Kebangkitan Studi dan Agenda Reforma Agraria di Awal Abad 21", Pengantar dalam Dian Ady (Peny.), *Reforma Agraria Dinamika Aktor dan Kekuasaan*, (STPN-Press: Yogyakarta, 2008), hlm, v.
5. Lihat Al-Ghonemy, "Persoalan Reforma Agraria Tak Pernah Usai" dalam Dian Ardy (Peny.), *Kebangkitan Studi Reforma Agraria di Abad 21*, (STPN-Press: Yogyakarta, 2008), hlm. 43-65.
6. Menurut Sobhan (1993) program *land reform* di dunia ketiga setelah Perang Dunia ke-II dibedakan menjadi dua model; *pertama,* redistribusi radikal (disebut dengan istilah "*land Reform*" sejati oleh Lappe, et.al, 1998). Satu bentuk redistribusi dengan syarat; kualitas tanah yang bagus untuk petani miskin, mampu memutus oligarki dan cengkeraman sistem ekonomi yang tidak adil (sosial-ekonomi) dan tidak menguntungkan masyarakat miskin di pedesaan, mampu menurunkan angka kemiskinan dan secara nyata dan terukur meningkatkan kesejahteraan manusia. Jepang, Korea Selatan, Taiwan, Kuba dan Cina merupakan contoh kasus yang bagus dalam hal ini. *Kedua*, Reformasi-reformasi 'non egalitarian' (atau '*land reform*' yang palsu menurut terminologi Lappe at.al, 1998). Bentuk reformasi yang hanya meredistribusi dengan jenis tanah-tanah berkualitas buruk, kepada petani miskin, tidak

sejak tahun 1950an dan 1960an, kemudian *Land Reform* hilang dari perdebatan internasional tahun 1980an, dan diganti dengan beragam model *market-led land reform* ala lembaga donor dunia (Bank Dunia, USAID dan IMF) sejak abad ke-20.

Bank Dunia yang sebelumnya mengabaikan *land reform* sebagai pilihan kebijakan dan agenda pembangunannya, lebih dari 5 tahun terakhir paling gencar mendanai dan terbuka dalam mengadopsi *land reform* untuk strategi pembangunan pedesaan. Reforma yang dapat dinegosiasikan ala Bank Dunia dipromosikan sebagai satu kebijakan 'baru' yang dapat dicapai dengan keterlibatan negara seminimal mungkin dan membuka seluas-luasnya bagi kepentingan pasar. Dalam perspektif para ahli ekonomi mereka, ketimpangan yang parah dalam kepemilikan tanah adalah penghambat bagi pertumbuhan ekonomi, pemberantasan kemiskinan, dan usaha-usaha untuk menggunakan tanah secara lestari (Daninger, 2003) yang diikuti secara progresif oleh institusi-institusi lain, termasuk pemerintah, lembaga-lembaga bantuan dan bank-bank pembangunan lainnya (De Janvry et.al, 2001; Burns, et al, 1996).

Prinsip pelaksanaan *land reform* ala Bank Dunia (*market led land reform*) adalah kepercayaan pada pasar kredit formal untuk transaksi kepemilikan tanah, yang dinegosiasikan secara bebas antara kehendak pembeli dan penjual dalam pasar terbuka[7]. Diantara

mampu mengubah struktur kekuasaan pedesaan, mengancam kehidupan kaum miskin, dan gagal menciptakan perubahan besar dalam memperbaiki tingkat kesejahteraan dan keadilan di pedesaan (Sobhan, 1993; Lappe et.al, 1998).

7. Pada tahun 1986, panduan kebijakan USAID mengatakan "Tak ada dukungan untuk intervensi pemerintah pada redistribusi tanah milik pribadi,melainkan hanya untuk distribusi tanah publik dalam bentuk skema penyelesaian,

hal-hal yang menjadi prioritas implementasi reformasi ala kebijakan bank Dunia adalah; sertifikasi tanah, kadastral, pencatatan tanah, memfasiltasi jual-beli tanah, redistrubusi tanah yang dijalakan sesuai arah pasar atau berbasis tawar-menawar (negoisasi), memberikan dukungan kredit, asistensi teknis dan pemasaran. (Rosset, 2004; Deninger and Binswanger, 2001, 2003 dll).

Namun demikian, banyak studi menunjukkan bahwa model kebijakan pertanahan ala Bank Dunia ini dinilai gagal melihat penyebab dasar kemiskinan dan menyelesaikan kasus pengusiran petani dari desa dan lahan pertaniannya (Borras 2003, et.al 2001). Sebaliknya agenda sertifikasi justru menyebabkan, hilangnya tanah-tanah rakyat, sebagaimana terjadi di Thailand, dan melahirkan konflik seperti di Meksiko. Selain itu, model solusi-solusi berbasis pasar cenderung men-depolitisasi problem ketiadaan kepemilikan tanah (*landless*) yang sesungguhnya hanya bisa dipecahkan dengan melakukan perubahan struktural, yang meniscayakan perubahan di ranah politik ketimbang dalam ranah pasar (Roseett 2002, 2004). Yang paling penting adalah, kegagalan kebijakan pertanahan ala Bank Dunia ini karena kebijakan tersebut dijalankan dalam iklim neoliberal, sehingga bertentangan dengan bentuk-bentuk pertanian skala kecil, berbasis keluarga. Maka tak heran sulit diharapakan usaha-usaha tersebut dapat memberi perubahan mendasar dan struktural bagi nasib petani gurem, nelayan kecil dan kaum miskin lainnya di pedesaan (Borras, 2005).

survey kadastral, dan registrasi tanah". Al-Ghonemy, "Persoalan Reform Agraria.....*Op.Cit*, hlm. 63.

### *b. Di sekitar Lintasan Jejak Reforma Agraria di Indonesia*

Menengok tonggak perubahan Kebijakan Agraria di Indonesia pasca kemerdekaan[8], mesti melihat kembali situasi yang menyelimuti implementasi UUPA 1960 (Fauzi, 2008), sebagai salah satu wujud dari buah 'keberhasilan' perjuangan panjang para *founding fathers* menyusun landasan dasar, induk hukum dan mekanisme pelaksanaan perombakan struktur agraria (RA *genuine*). Terdapat lima hal penting yang patut menjadi perhatian dalam perubahan kebijakan agraria di Indonesia, selain perubahan politik brutal yang terjadi dalam situasi perpindahan kekuasaan dari masa Soekarno ke Soeharto yang menjadi salah satu titik pijak paling penting dari kemelut implementasi UUPA 19 di Indonesia, yaitu; *Pertama*, mengecilkan ruang *land reform* hanya terbatas pada persoalan pegurusan teknis pertanahan. Sebab, rezim Orde Baru tidak pernah mau menjadikan masalah agraria sebagai dasar pembangunan nasional, melainkan agraria hanya sebagai masalah rutin birokrasi pembangunan dalam wataknya yang *developmentalistik*. Program *land reform* yang berupaya menata ulang penguasaan dan pemilikan tanah secara menyeluruh (perombakan struktur agraria yang timpang), akses terhadap tanah serta sistem bagi hasil, tidak dilanjutkan. Padahal Ir. Soekarno, telah meletakkan *land reform* sebagai "satu bagian mutlak dari Revolusi Indonesia". *Land reform* telah berubah dari sebuah strategi pembangunan semesta, menjadi kegiatan pengurusan teknis pertanahan saja. Pada level organisatoris

8. Perjalanan menuju penyusunan UUPA 1960, sejak awal kemerdekaan RI, memiliki tonggak-tonggak penting yang dapat menjadi gambaran bagaimana kerumitan dan beratnya perjuangan mewujudkan ideasi RA. Secara lebih terperinci sejarah rintisan RA di Indonesia ini, dapat dibaca lebih jauh dalam Shohibuddin (ed.), *Reforma Agraria, Perjalanan Yang Belum Selesai*, (STPN Press; Yogyakarta, 2009).

pemerintahan, terutama pada Kabinet Pembangunan I Orde Baru, tidak terdapat lagi Kementrian Agraria. Kepengurusan soal agraria "diturunkan" menjadi tingkatan Direktorat Jenderal, dan berada di bawah Departemen Dalam Negeri. Meskipun UUPA 1960 masih tetap berlaku, namun posisinya diambangkan atau 'ada namun tiada', tak hidup, tak pula mati. UUPA 1960 tidak lagi menjadi induk sekaligus payung dari seluruh peraturan yang berlaku di bidang agraria. Sejumlah Undang-undang lain yang dibuat kemudian bertentangan kontras dengan UUPA 1960. Misalnya, adalah Undang-undang No. 5 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan, serta aturan sektoral lainnya yang mengepung dan mengerdilkan spirit dasar UUPA 1960. Sementara itu, aturan-aturan teknis agraria yang mendukung strategi politik otoritarian dan strategi pembangunan kapitalis justru dikembangkan sedemikian detil, seperti soal Pendaftaran Tanah, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah.

*Kedua*, usaha sistemik Orde Baru dalam menghapuskan semua legitimasi partisipasi organisasi petani di dalam program *land reform*, dengan cara mencabut peraturan lama dan menggantinya dengan peraturan baru. Kedua peraturan baru itu adalah: (i) Undang-undang No. 7 Tahun 1970 berisi penghapusan pengadilan *land reform*–yang merupakan badan tertinggi pengambil keputusan mengenai peruntukan tanah-tanah objek *land reform*. Jadi, pengadilan ini merupakan representasi dari negara dan organisasi-organisasi massa petani dalam menentukan peruntukan tanah-tanah objek *land reform.* (ii) Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1980, berisi Organisasi dan Tata Kerja Penyelenggaraan *Land Reform* (di dalamnya terdapat Pencabutan Keputusan Presiden No. 263 tahun 1964 tentang Penyempurnaan Panitia *Land Reform* sebagaimana

dimaksud dalam Keputusan Presiden No. 131 tahun 1961). Panitia *Land Reform* yang mengandung partisipasi organisasi-organisasi dihapuskan, diganti dengan panitia baru yang didominasi oleh birokrasi, dan di dalamnya terdapat unsur Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI)–suatu organisasi massa petani 'boneka' bentukan pemerintah--. Sehingga, Panitia *Land Reform* diambil oleh birokrasi Orde Baru, mulai dari tingkat menteri hingga lurah/ kepala desa. Inilah salah satu bentuk proses pemandulan partisipasi petani melalui organisasi massanya dalam segala program dan issu *land reform* di Indonesia.

*Ketiga*, penerapan model kebijakan politik Orde Baru yang di istilahkan sebagai 'massa mengambang' (*floating mass*). Menjelang pemilu tahun 1971, Orba dengan kebijakan politik massa mengambang mampu memotong hubungan massa pedesaan dengan partai-partai politik nasional. Partai-partai politik tidak boleh lagi memiliki cabang di daerah kecamatan hingga ke tingkat bawah. Rakyat pedesaan kehilangan saluran politik untuk memperjuangkan kepentingan mereka. Akibatnya, pada tahun 1973 terjadi penciutan jumlah partai politik dari 10 partai (kontestan pemilu 1971) menjadi 3 partai politik saja. Di sisi lain, aneka ragam koperasi yang dahulu diorganisair oleh berbagai partai politik dan organisasi massa *underbouw*-nya, dilarang dengan aturan Inpres tahun 1978 dan 1984. Dengan dasar tersebut semua kegiatan ekonomi berkoperasi disalurkan melalui wadah tunggal dan seragam bernama Koperasi Unit Desa (KUD). Selain itu, kebijakan penyeragaman azas tunggal Pancasila dan penetapan UU No. 8 tahun 1985 serta Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 1986 tentang Organisasi Kemasyarakatan berimplikasi besar bagi sempitnya ruang berekpresi dan berserikat serta existensi banyak organisasi massa.

*Keempat*, dijalankannya UUPD (Undang-undang Pemerintahan Desa) tahun 1979. Peraturan ini secara langsung mengubah desa yang semakin kehilangan dinamika proses politik yang demokratis-partisipatifnya. Rangkaian peraturan dari penjabaran UUPD 1979 dalam praktiknya semakin menguatkan kuku birokrasi yang nyata-nyata menghambat partisipasi sejati masyarakat desa. Kemudian disediakanlah format-format institusi partisipasi yang disusun dengan peraturan yang selaras dengan kepentingan (politik, sosial, ekonomi) Orde Baru dan merupakan upaya kontrol birokrasi terhadap kekuatan masyarakat desa. Contohnya adalah: Lembaga Musyawarah Desa (LMD) yang manifestasinya menjadi representasi dari kekuatan legislatif rakyat, dan hakekatnya adalah 'boneka' birokrasi. Juga persoalan perubahan Lembaga Sosial Desa (LSD) yang menjadi Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD). LSD merupakan wadah partisipasi langsung pemuka desa dalam pembangunan desa, diubah secara seragam menjadi wadah kontrol LKMD yang diketuai oleh Kepala Desa. Tak beda dengan peran perempuan, yang kemudian dikoordinasikan melalui Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (PKK), yang di desa wajib diketuai oleh Ibu Kepala Desa. Pengambilan keputusan mengenai kepemimpinan di desa juga sudah kehilangan banyak kadar demokrasi dan partisipasinya. Sebab aparat Kecamatan, militer dan kepolisian memperoleh keabsahan untuk mencampuri dan bahkan bisa "menggagalkan seorang calon Kepala Desa" dalam keseluruhan proses pemilihan kepala desa, karena merekalah panitia pemilihan kepala desa.

Lintasan pembungkaman dan penyeragaman daya kritis rakyat di level kebijakan dan partisipasi masyarakat semasa Orde Baru, sebagaimana diuraikan diatas, sebenarnya masih mengembang ke ranah yang lebih luas dalam dimensi yag lebih beragam. Stigmatisasi

gagasan RA sebagai bagian agenda kelompok 'Kiri'[9] dan PKI misalnya, telah efektif mengkerdilkan semangat UUPA 1960 dari kalangan pemerintah, akademisi, wartawan, aktivis dan kelompok *civil soceity* lainnya sebagai amanat dan agenda kebangsaan *founding fathers* yang belum digenapi. Akibatnya terdapat rentang waktu yang cukup panjang hilangnya diskursus tentang RA, di level kebijakan, akademis dan civil soceity. Dalam ranah pendidikan kebijakan NKK/BKK telah berhasil membungkam dunia kampus sebagai salah satu simpul gerakan kritis dan *preasure group* atas negara. Dalam upaya menjaga 'stabilitas nasional' disusunlah UU Subvensif yang bersifat 'karet' bisa dipakai sesuai dengan kepentingan politik kekuasaan Orde Baru yang efektif menjerat (yang dianggap) 'musuh Orba" dari segala kelompok dan lapisan masyarakat.

Dengan kenyataan lintasan situasi disekitar pelaksanaan RA sejak tersusunnya UUPA 1960 diatas menjadi wajar jika 'sulit diharapkan' ruang diskursif yang matang tentang RA, kebijakan pertanahan yang *proo poor land policy* dan inisiatif gerakan rakyat untuk menuntut RA dapat muncul. Pada titik lain, di era pasca Reformasi persoalan pelaksanaan RA dihadapkan kondisi baru bergulirnya kapitalisme kontemporer yang mewujud dalam sistem politik-ekonomi neoliberalisme yang semakin kokoh dan

9. Pada masa Orba, pengelompokan 'musuh negara' dipilah menjadi kelompok berhaluan "Kanan dan Kiri". "Kanan" distigmatisasikan kepada kelompok radikal berbasis Agama (terutama Islam). Sedangkan kelompok "Kiri" di asosiasikan pada kelompok radikal yang berideologi 'sosialis-komunis' dan sejenisnya. Stigmatisasi ini sangat efektif menjadi teror sepanjang 32 tahun lebih rezim Orde Baru berkuasa, bahkan kadang-kadang masih sering dipakai dalam peristilahan politik kekuasaan dan akademik hingga sekarang.

menggurita menjerat negara-negara berkembang untuk patuh pada rambu-rambu sirkuit kapitalisme global negara-negara maju.

Dalam sketsa singkat pemaknaan dan pelaksanaan RA diatas, dapat diperiksa ulang bagaimana perjalanan idealita dan praktis 'eksperimentasi' RA di Indonesia, khususnya dalam bentuk-bentuknya seperti PPAN, LARASITA, PRONA dll. Jika makin hari terlihat orientasi kebijakan pertanahan tereduksi lebih dominan pada praktik "sertifikasi tanah", ajudifikasi tanah, kadastral, dan pencatatan tanah-tanah, hingga penyediaan tanah bagi mega proyek *food estate,* maka situasi-situasi itu menjadi tantangan kontemporer bagi usaha mewujudkan RA yang sejalur dengan cita-cita kebangsaan.

## 2. Potret Kebijakan Pertanahan, Pembangunan Daerah dan Inisiatif Rakyat (Pelajaran dari Tasikmalaya dan Blitar)

### *a. Praktik kebijakan "Reforma Agraria" oleh Negara: Cita dan Realita*

Pada dasarnya secara birokratis Kantah di daerah adalah segaris komando dengan kebijakan BPN Republik Indonesia (BPN-RI). Artinya, keputusan di level nasional akan selalu mejadi rujukan garis instruktif di Kantah BPN. Meski harus diakui cara mempersepsi, memaknai, menerjemahkan dan pengejawantahan TUPOKSI (Tugas, Pokok dan Aksi) akan bebeda selaras dengan kemampuan pengetahuan, daya dukung teknologi, infrastruktur, daya dukung Sumber Daya Manusia yang tersedia, dan lokalitas di masing-masing daerah. Termasuk perbedaan watak dan karakter masing-masing aktor birokrasi sebagai pelaku kebijakan.

Dalam melaksanakan amanat Pidato Politik Presiden RI tentang Reforma Agraria pada bulan Januari 2007, serentak otoritas

Badan Pertanahan Nasional (BPN) RI di bawah kepemimpinan Dr. Joyo Winoto, yang ditunjuk sebagai pelaksana kebijakan menyusun skema kerja implementasi praksis agenda RA di Indonesia. Dalam pergulatan internal dan tantangan nasional yang telah 30 tahun lebih tidak pernah lahir landasan kebijakan untuk mendorong RA, kemudian lahirlah Program Pembaharuan Agraria Nasional (PPAN) yang menjadi eksperimentasi dari keinginan mengembalikan semangat UUPA 1960.

Salah satu pelaksanaan RA sebagai agenda politik, menurut Wiradi (2007), adalah adanya *political will* pemerintah. Kesungguhan dan keseriusan pemerintah merupakan syarat utama, meski bukan satu-satunya. Sebab peran, inisiatif, partisipasi dan mobilisasi masyarakat dari bawah dan ruang interaksi yang demokratis juga menjadi prasyarat lain yang tak kalah penting. Merujuk pada pemikiran Borras dan Franco (1984) pelaksanaan *reform* mensyaratkan pentingnya pendekatan yang bersifat interaktif antara negara dengan masyarakat. Menurut Borras dan Franco, pendekatan yang berpusat pada negara semata maupun yang berpusat pada masyarakat semata tidaklah memadai. Bertolak dari studinya mengenai ragam model pelaksanaan reforma agraria di Filipina, Borras menyimpulkan bahwa kebijakan *reform* berpeluang lebih berhasil ketika "dinamika interaktif" yang saling menguatkan dalam relasi negara-masyarakat dapat berlangsung. Dalam konteks yang semacam inilah pembaruan pengurusan tanah yang demokratis dan adil akan dapat diupayakan, yaitu melalui kombinasi dari apa yang disebut Borras sebagai "tiga prinsip pengarah" sebagai berikut: 1). Inisiatif reform yang kuat "dari atas" oleh para aktor negara; 2). Mobilisasi dan partisipasi aktif rakyat "dari bawah"; dan 3). Interaksi negara dan masyarakat yang positif dan saling memperkuat di seputar *pro-poor*.

Jika mau diperiksa ulang tingkat kesungguhan dari aktor negara untuk melaksanakan RA, dalam banyak hal masih banyak terganjal pertimbangan-pertimbangan politik pragmatis yang cenderung dikuasai oleh 'kartel politik' pengusaha yang dominan di panggung elit politik nasional sekarang ini, dan di sisi lain, akibat ideologi politik-ekonomi pemerintah yang cenderung mengarah pada model ekonomi neoliberal (Swasono, 2009). Sehingga makin mempersempit ruang bagi usaha perombakan struktural ketimpangan agraria yang berpihak pada petani gurem dan masyarakat miskin di pedesaan.

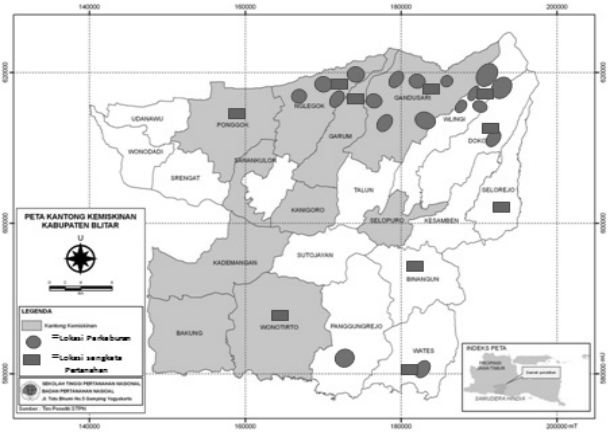
Dari kasus di Tasikmalaya dan Blitar menunjukkan bahwa semangat RA dalam makna perombakan struktural atas beragam *incompabilities* (penguasaan, kepemilikan dan akses) atas sumber-sumber agraria beserta pembaharuan sosio-ekonomi dan politik yang melengkapinya, tak mampu ditegakkan. Yang terjadi justru reduksi makna dasar RA jatuh sekedar menjadi 'proyek' pendaftaran, pendataan dan sertifikasi lahan. Maka idealisasi PPAN yang memiliki agenda redistribusi lebih dari 1,7 juta hektar tanah untuk para petani penggarap, disebut kalangan aktivis agraria sebagai "layu sebelum berkembang".

Pada sisi lain, semangat RA *genuine* yang bertujuan mengurangi angka kemiskinan sebagai konsekuensi logis dari perombakan ketidakadilan struktur agraria masyarakat di pedesaan (Sobhan, 1993; Borras, 2007), belum mampu diwujudkan oleh Kantah Tasikmalaya dan Blitar. Justru agenda kebijakan pertanahan berjalan sendiri-sendiri atau tidak terhubung (diskoneksi) dengan program kemiskinan dari Pemerintah Daerah dan inisiatif rakyat untuk RA. Hal ini latari beberapa sebab; *Pertama*, Problem pada level mekanisme dan sirkuit *Policy Proses*, dari pusat hingga daerah yang berbeda. *Kedua*, problem pada level pelaksanaan di

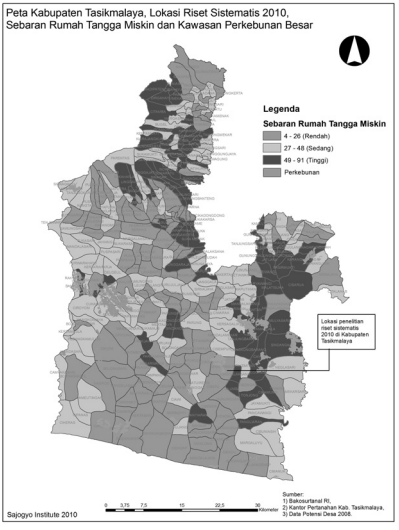
lapangan. Siapa penanggung jawab dan pelaksana program? dst. *Ketiga*, problem pada level *sharing* dan skema pendanaan yang memiliki kewenangan paling sensitif dan sulit untuk di-*sharing*-kan.[10] Sehingga problem kemiskinan masyarakat pedesaan yang ditemukan di Tasimalaya dan Blitar yang mayoritas berada di sekitar perkebunan belum mampu terselesaikan dengan menyeluruh. Justru di daerah kantong kemiskinan inilah sebenarnya menjadi pusat konflik agraria. Satu indikator bahwa persoalan kemiskinan beririsan kuat dengan persoalan ketimpangan agraria yang menjadi sumbu konflik agraria.

Berikut peta kantong dan sebaran kemiskinan di Kabupaten Blitar dan Tasikmalaya. Selain menjadi kantong kemiskinan, pedesaaan sekitar perkebunan juga rawan konflik agraria dari zaman ke zaman hingga sekarang.

10. Dari analisis di lapangan, baik di Tasikmalaya maupun Blitar terdapat kesan kuat problem koordinasi. Di satu sisi otoritas BPN yang memiliki garis koordinatif langsung ke BPN Pusat menganggap tidak harus 'setara' dan patuh dengan koordinasi PEMDA. Di sisi lain, PEMDA juga menganggap BPN Daerah punya kewenangan sendiri yang terpisah dengan kepentingan PEMDA. Sehingga menghambat bentuk-bentuk koordinasai program bersama di tingkat daerah untuk beragam kepentingan pelaksanaan RA di daerah. Termasuk di dalamnya persoalan konflik, sharing dan skema pendanaan bagi kepentingan RA di daerah. (Hasil wawancara dan diskusi dengan Pejabat BPN dan BAPEDA Tasikmalaya dan Blitar, 5 Juni dan 4 Agustus 2010).




**Gambar 1; Peta Overlay kantong kemiskinan dengan perkebunan dan lokasi sengketa di Kabupaten Blitar.**




**Gambar 2: Peta Overlay kantong kemiskinan dengan perkebunan di Kabupaten Tasikmalaya**

### *b. Watak Kebijakan Pengembangan Wilayah dan Kemiskinan*

Mengapa agenda pengembangan wilayah perlu diperiksa ulang? Secara historis kegagalan program pembangunanisasi selama Orde Baru, bukan hanya melulu persoalan teknis dan menejemen, tetapi juga terkait dengan bentuk "kesalahan" konsep pemikiran tentang tata-ruang. Tugas perencana wilayah pada dasarnya adalah menjawab pertanyaan sederhana, yaitu kegiatan apa yang ingin dikembangkan dan di mana lokasinya (pendekatan sektoral)?. Ternyata jawaban dari pertanyaan tersebut tidak sederhana, terutama bila kegiatan yang akan dilaksanakan tersebut berskala besar, mempunyai permasalahan yang kompleks, dan atau lahannya sangat luas. Pada titik ini pengembangan wilayah tidak bisa dilepaskan dari persoalan penguasaan, kepemilikan dan akses dan struktur agraria lainnya. Watak kebijakan, ideologi dan silang sengkarut kepentingan politik ekonomi (pusat-daerah) beserta kontestasi aktor di dalamnya sangat mempengaruhi bagaimana model penyusunan *blueprint* RT/RW, arah mana yang akan dituju oleh agenda kebijakan pengembangan wilayah, dan kemana/kepada siapa akan berpihak? Jika pengembangan wilayah tersebut berurusan dengan sumber-sumber agraria, siapa yang diuntungkan? Kaum miskin, petani gurem diletakkan dimana? Pertanyaan kritikal semacam inilah yang mestinya menjadi sandaran *pro poor land policy* di kebijakan pengembangan wilayah. Sebab, awal dari pengembangan wilayah mesti beranjak dari adanya kebutuhan untuk melakukan pengembangan akibat dari perubahan yang disebabkan oleh kondisi tertentu[11]. Konsep pengembangan wilayah yang benar akan dapat mendorong perbaikan dan peningkatan

11. Ernan Rustiadi Dkk, *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah,* Yayasan Obor. 2009. Halaman 137.

tingkat kesejahteraan masayarakat, dan sebaliknya, kebijakan pengembangan wilayah yang salah akan memperburuk kondisi kemiskinan dan menciptakan masalah baru bagi rakyat.

Dalam penelusuran di kabupaten Tasikmalaya dan Blitar, terutama menyoroti Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), memperlihatkan bagaimana wilayah perkotaan justru harus dilayani oleh areal-areal pertanian disekitarnya. Hal ini membuat pusat perkembangan wilayah, selalu dipusatkan di daerah perkotaan, dan infrastruktur dikonsentrasikan untuk menghubungkan antara desa-desa "pelayan" dengan kota-kota yang harus "dilayani". Selain itu, pengembangan wilayah yang ada di kedua kabupaten (Tasikmalaya dan Blitar) nyata-nyata tidak mendudukkan faktor ketimpangan struktur agraria sebagai bagian penting bagi alas dan pondasi rancang bangun pembangunan daerah, khususnya dalam agenda penanggulangan kemiskinan. Bahkan penyusunan tata ruang yang sangat penting bagi desain program pembangunan di daerah tersebut disusun atas dasar "proyek" kepada sekelompok ahli yang melayani kepentingan elit di pemerintahan daerah[12].

Selaras dengan hal itu, prioritas agenda dan kebijakan penaggulangan kemiskinan di Kabupaten Tasikmalaya dan Blitar, yang juga merujuk pada hasil konseptual dari perencanaan pengembangan wilayah mengalami persoalan serupa. Selain itu, mekanisme dan manajemen program penanggulangan kemiskinan

12. Biasanya kelompok ini beroperasi di instansi-instansi yang membutuhkan jasa pembuatan dokumen dan rencana kerja di daerah-daerah, yang memanfaatkan gagapnya pemerintah daerah menerima akibat desentralisasi. Lihat lebih jauh, Peluso, Affif, Fauzi,"Claiming the Grounds for Reform: Agrarian and Environmental Movements in Indonesia " dalam Borras (ed) *Trans-National Agrarian Movements,* (Willey-Blackwell ; West Sussex, 2008), hlm.225.

lebih berwatak 'proyek' dan karikatif, dengan mengandalkan model pemberian bantuan yang di balut dengan partisipasi semu, seperti: BLT, gardu Taskin, Raskin, PNPM Mandiri dst. Perspektif tentang kemiskinan[13] belum bergeser dari domain definisi kemiskinan dalam satu dimensi saja yakni dimensi ekonomi, maka penyelesaiannya selalu berkiblat pada model pembangunan pedesaan yang sering diartikan dengan "berbagai hal yang berkaitan dengan benda material", seperti: sekolah, klinik, jalan, listrik, kelompok pemuda/perempuan, pembersihan sarana umum, industri kecil, pemberian kredit, pupuk, bibit/benih baik langsung maupun melalui koperasi dll. Sekalipun penting bahan material tersebut, sebagaimana juga pendapatan, namun kesemuanya hanyalah alat atau instrumen untuk memenuhi sasaran utama dalam kehidupan (Al-Ghonemy, 2008). Yang menjadi persoalannya adalah bagaimana benda-benda itu digunakan dalam kehidupan masyarakat pedesaan yang sumber strategi penghidupannya masih berpusat pada tanah atau pertanian? Benarkah akar persoalan kemiskinan di pedesaan dapat diselesaikan dengan cara-cara 'pembangunan materil' seperti di

13. Secara umum terdapat dua perspektif dalam memahami kemiskinan yaitu, kerangka kemiskinan kultural dan kemiskinan struktural, meskipun pada praktiknya keduanya sulit dipisahkan secara rigid. Kemiskinan kultural, umumnya dikaitkan dengan proses dan kerangka mental, perilaku, norma, dan aspek budaya lainnya yang menghambat bagi upaya-upaya mayasrakat baik perorangan maupun kolektif untuk memajukan dan meningkatkan kualitas kehidupan sosial, ekonomi dan budaya mereka sendiri dalam kehidupan kekinian. Sedangkan kemiskinan Struktural, sebagaimana dijelaskan oleh Selo Sumardjan (1980) adalah kemiskinan yang di derita oleh suatu golongan masyarakat karena struktur sosial masyarakat itu tidak dapat menggunakan sumber-sumber pendapatan yang sebenarnya tersedia bagi mereka. Mukhtar Sarman (ed). 1998. *"Dimensi Kemiskinan; Agenda Pemikiran Sajogyo*", (Pusat P3R-YAE, Bogor 2007).

atas, tanpa melihat lebih jauh persoalan ketimpangan struktur agraria yang melingkupinya?

Sayangnya, pemerintah Kabupaten Tasikmalaya dan Blitar (mungkin juga banyak terjadi di kabupaten lain di Indonesia) belum melihat problem kemiskinan sebagai suatu konsekuensi dari ketimpangan dan ketidakadilan struktural (politik, sosial, ekonomi) yang lebih kompleks, atau apa yang di istilahkan Mosse (2007) sebagai sebuah Kemiskinan Relasional. Dalam makna ini kemiskinan adalah suatu konsekuensi, maka ia merupakan efek dari relasi-relasi sosial, dan hubungan-hubungan kekuasaan yang timpang, baik ekonomi, tetapi juga sosial, politik, budaya, termasuk di dalamnya adalah ketimpangan struktur agraria. Kondisi Kabupaten Blitar dan Tasikmalaya yang dihuni oleh beragam perkebunan dengan sebaran kelompok miskin yang berada di sekitarnya (lihat gambar 1 dan 2, Peta sebaran kelompok miskin), bahkan untuk kasus Blitar jelas diperlihatkan bahwa kantong kemiskinan berada di sekitar perkebunan dan juga menjadi pusat konflik agraria. Maka, sulit meletakkan problem kemiskinan mengabaikan beragam ketimpangan dan ketidakadilan struktural tersebut. Tidak tersentuhnya akar kemiskinan menjadikan program-program kemiskinan tak pernah mampu dirasakan dan menyelesaiakan persoalan kemiskinan di pedesaan Tasikmalaya dan Blitar. Di beberapa desa yang menjadi kasus penelitian ini[14],

14. Untuk Kabupaten Tasikmalaya desa yang menjadi studi kasus penelitian adalah desa Sukawangun Kecamatan Karang Nunggal, sedangkan di Kabupaten Blitar adalah dusun Gambar Anyar desa Sendang Asri kecamatan Nglegok. Di kedua desa ini dilakukan pendalaman dengan metode *live in* dan pengamatan terlibat (*participant observer*), untuk melihat sampai mana kebijakan pertanahan dan agenda kemsikinan dirasakan oleh warga desa. Selain itu juga digali lebih jauh bagaimana inisiatif rakyat dapat muncul

masyarakat menyatakan bahwa "ada dan tidak ada" program kemiskinan tidak banyak berpengaruh bagi perbaikan kondisi mereka. Secara 'apatis' masyarakat mengungkapkan, bahwa; "*jika dapat ya Alhamdulilah, jika tidak, ya sudah...ndak usah terlalu diharapakan, nanti malah sakit hati sendiri...Yach, paling perangkat desa dan pemuka masayarakat yang banyak diuntungkan..".*

Nampaknya, kebijakan-kebijakan tersebut selaras dengan pandangan W.F. Whertheim (2009), bahwa model kebijakan-kebijakan bangsa ini secara nasional masih mengidap karakter '*sosiologi of ignorance*'[15] yang dengan sengaja mengabaikan "suara-suara dari lapisan bawah". Semua rumusan kebijakan disusun dan ditetapkan di ruang atau di atas meja yang steril dari hakekat kebutuhan masyarakat marjinal yang sebenarnya. Sulit berharap banyak bahwa model kebijakan dengan watak *developmentalism* dan *politik ignorance* semacam ini dapat tersambungkan dengan *inisiatif* yang datang dari 'suara rakyat' di satu sisi dan model konseptual RA yang berwatak *pro poor* di sisi lainnya. Dengan demikian wajar jika agenda BAPEDA dalam RPJMD di kedua kabupaten (Tasikmalaya dan Blitar) belum memasukkan sama sekali agenda-agenda penataan kembali struktur agraria, redistribusi

beserta batas dan kesempatannya untuk integrasi. Sementara penggalian data tentang kebijakan pertanahan dan pengembangan wilayah dan penaggulangan kemsikinan di gali melalui wawancara dan studi dokumen kebijakan di Kantah (Tasikmalaya dan Blitar), BAPEDA, Dinas Perkebunan, Dinas Kehutanan, Dinas Kopereasi, Dinas Sosial, BPS, Kecamatan dan Desa.

15. Ilmuwan lain di Indonesia menyebut dengan istilah beragam; *'history without people*' atau '*people without history*' untuk menunjuk bagiamana kebijakan nasional yang terjadi dalam kurun waktu 30 tahun lebih hanya ditentukan oleh segelintir "elite atas" di Jakarta saja dan tidak memberi ruang yang cukup bagi suara dari lapisan bawah. Lebih jauh lihat, W.F Wertheim, *Elite dan Massa,* LIBRA (Resist Book, Yogyakarta, 2009).

tanah dan bentuk-bentuk penanganan persoalan agraria lainnya sebagai jawab atas problem kemiskinan di daerah mereka.

### *c.* Atas Nama Inisiatif Rakyat; *Belajar dari Koperasi Wangunwatie dan Land Reform "Wong Persil"*

Di saat Negara absen atau alpa dalam menyelesaikan persoalan kemiskinan , inisiatif rakyat yang melakukan gerakan *land reform* dan usaha lain untuk mengatasi problem kemiskinan di Blitar dan Tasikmalaya, menunjukkan dengan jelas bagaimana secara mandiri masyarakat miskin di pedesaan mampu melakukan gerakan untuk memperbaiki kondisi kemiskinan. Mereka merombak struktur ketimpangan yang menyelimuti mereka dengan beragam strategi dan maneuver untuk menyiasati kekuasaan pasar maupun aturan Negara yang membatasi ruang hidup mereka.

*Koperasi Wangunwatie*

Koperasi ini adalah kumpulan eks buruh perkebunan Jerman yang mengelola kawasan Erfpacht bernama *Straat Sunda Syndicaat NV Cultuur MIJ* Wangunwatie yang berdiri tahun 1908, ketika Indonesia merdeka tahun 1945 dan terjadi proses nasionalisasi oleh pemeirntah RI tahun 1951, mereka memagari kawasan perkebunan yang ditinggal pemiliknya ini dengan mengelola bekas kebun itu menjadi persawahan, tegalan, dan kolam-kolam ikan. Disamping itu, dari kebun seluas 780 Ha itu disisakan 280Ha nya sebagai milik kolektif yang dikelola bersama oleh mantan buruh ini sementara 400 Ha lainnya di bagi sama rata oleh mereka yang kesemuanya mantan buruh tani perkebunan. Pada tahun 1952 ketika telah terjadi redistribusi tanah bekas perkebunan kepada eks buruh perkebunan, saat itu pemerintah melalui Kepala Inspektorat Agraria Jawa Barat meminta agar lahan

bekas perkebunan itu tetap dikelola oleh eks buruh disekitarnya lewat kelembagaan formal agar bisa memasukkan aktivitas itu kedalam daftar agenda program nasionalisasi asset yang dicanangkan oleh presiden Soekarno. Konteks inilah yang menjadi cikal bakal dibentuknya koperasi Wangunwatie. Pada saat UUPA 1960 mulai diujicobakan di Indonesia, 5 tahun setelah itu, tepatnya tahun 1965, pemerintah mengeluarkan SK redistribusi terhadap tanah 400 Ha yang sebelumnya telah dibagi sendiri oleh buruh perkebunan ini, sementara 280 Ha lainnya tetap dikelola oleh koperasi dengan SK Menteri Pertanian tahun 1965. Namun, sayangnya SK Redist dan SK Menteri Pertanian itu tidak diurus menjadi sertifikat, karena gejolak politik di Indonesia tahun 1965.

Setelah lepas dari polemik politik besar tahun 1965, koperasi Wangunwatie tetap menjalankan perkebunan di lahan seluas 280Ha yang telah dikuasai sebelumnya. Untuk tetap bertahan dari upaya stigmatisasi gaya Orde Baru, para pengurus dan penggerak koperasi Wangunwatie melakukan beragam strategi, sehingga sampai sekarang mampu terhindar dari stigma "pengkhianatan"[16]. Diantara strategi tersebut adalah dengan cara terlibat dalam pertemuan aliansi-aliansi nasional yang dibentuk pemerintah sebagai upaya kontrol rezim Soeharto terhadap gerakan sosial pedesaan, HKTI[17] (Himpunan Kerukunan Tani Indonesia) adalah organisasi yang

16. Kebanyakan kaum tani di desa ini adalah anggota aktif GTI (Gerakan Tani Indonesia), sebuah organisasi tani yang berafiliasi dengan Partai Sosialis Indonesia (PSI), dan dekat dengan kalangan nasionalis, azaz yang mereka jalankan menganut prinsip-prinsip keadilan sosial, dan pemerataan kesejahteraan. (Hasil wawancara dengan tokoh petani Wangunwatie, 5 Juni 2010)
17. Organ ini sama halnya dengan SPSI (Serikat Pekerja Seluruh Indonesia), dan beberapa lembaga bentukan rezim orde baru untuk mengkanalisasi ketakutan mereka terhadap tradisi kritis gerakan social di Indonesia.

dimasuki oleh Koperasi eks buruh di Wangunwatie ini. Selain itu mereka juga ikut serta dalam program-program pemerintah yang waktu itu digunakan untuk memuluskan Revolusi Hijau di Indonesia. Dalam keterlibatan agenda pemerintah tersebut mereka patuh, tanpa melakukan protes sedikitpun. Sementara perkebunan yang dikelola koperasi tetap berjalan dengan aman, meski tanpa hak alas hukum apapun kecuali SK Menteri Pertanian dan SK Inspektorat Agraria tahun 1965.

Pada tahun 1989 diberikanlah HGU oleh BPN berdasar SK Mentri Pertanian terhadap koperasi Wangunwatie. Keberhasilan ini merupakan hasil dari lobi dari salah seorang Jenderal berpengaruh yang pada waktu zaman revolusi fisik menjadikan desa itu sebagai salah satu basis pertahanannya. Pada tahun 2002 tanah yang telah di-redistribusi pada tahun 1952 dan telah di SK-kan oleh pemerintah pada tahun 1965, kemudian mendapatkan pengakuan dengan proses sertifikasi oleh BPN atas dasar dukungan dari pemerintah Kabupaten Tasikmalaya dan swadaya masyarakat. Proses sertifikasi ini merupakan usulan kaum tani di sekitar koperasi Wangunwatie, yang telah lama resah dengan ketidakjelasan status kepemilikan tanah mereka yang hanya didasarkan pada SK Redistribusi tahun 1965. Modus produksi yang dijalankan di perkebunan ini menjunjung tinggi azas kekeluargaan dan pemerataan kesejahteraan bagi kaum tani yang ada di sekitarnya[18],

18. Koperasi ini melakukan pembinaan karet rakyat diluar petani yang menjadi anggota koperasi, saat ini sekitar 560 petani dengan luas lahan 78 Ha di sekitar wilayah kerja koperasi Wangunwatie, ikut dalam program yang dibungkus dengan nama "kemitraan karet rakyat" sejak tahun 2005, dengan rata-rata penghasilan perbulannya Rp 4.500.000,-/Ha. Kemitraan ini meniadakan skema hutang, koperasi memberi pembinaan dari persiapan lahan hingga ke penjualan, dan tidak menuntut petani untuk mengembalikan modal awal yang

berbeda dari modus produksi di perkebunan-perkebunan swasta dan perkebunan negara yang lebih mengutamakan akumulasi sepihak hanya oleh segelintir pemilik saham, apalagi strategi penghidupan mereka ditopang oleh penggarapan tanah redist seluas 400 Ha hasil redist 1965.

Kini, Koperasi Wangunwatie telah berhasil mengangkat nasib 600-an jiwa keluarga petani ke tingkat kesejahteraan yang lebih mapan dari kondisi buruh miskin perkebunan. Selain memakai skema pengupahan yang relatif tinggi untuk ukuran kabupaten Tasikmalaya yaitu Rp 30.000/hari, koperasi yang telah berhasil mengelola kepentingan anggotanya yang rata-rata adalah penyadap karet ini tidak menjual karet mentah mereka ke pasar, tetapi diolah lebih dahulu menjadi produk setengah jadi. Baru-baru ini, berdasarkan rapat anggota tahunan, koperasi Wangunwtie sedang merintis kerjasama dagang dengan perusahaan Transnasional berbahan dasar karet (Ban) dari Singapore. Jika digambarkan alur kerja petani anggota koperasi Wangunwatie adalah petani yang *"subuh hari menyadap karet dikebun koperasi, siang mengantar hasil sadapan ke gudang pengolahan, sore membersihkan kebun sendiri, dan malam berkumpul dengan keluarga di rumah".* Daulat atas tanah dan diri sebagai petani. Hasil perjuangan panjang buruh kebun dengan beragam kroniknya.

Uraian keberhasilan koperasi Wangunwatie diatas memperlihatkan bagaimana proses Reforma Agraria di wilayah ini terjadi dalam potongan-potongan waktu yang jauh dan dengan kondisi politik yang berbeda, tetapi kaum tani ini bisa bertahan diantara perubahan-perubahan besar politik ekonomi

dipinjamkan koperasi sebelum panen dan karet petani menghasilkan (FGD 8 Juni 2010 di Desa Culamega-lokasi kemitraan koperasi Wangunwatie)

nasional dan internasional di Indonesia, di tengah kondisi kritis yang dihadapi oleh banyak petani kecil di Indonesia yang susah payah menghadapi situasi ketertindasan akibat orientasi kebijakan Indonesia yang mulai dipengaruhi dan dipandu pasar bentukan sistem ekonomi-politik neoliberal yang mengintervensi bangsa ini. Perjuangan koperasi Wangunwatie juga memperlihatkan bagaimana absennya Negara dalam melayani rakyat paling kecil yang berada di ujung rantai produksi pertanian, para buruh perkebunan miskin. Namun terbukti bahwa inisiasi rakyatlah yang berkuasa untuk memajukan diri mereka sendiri dan berhasil membuka kesempatan-kesempatan baru untuk meraih peningkatan kesejahteraan. Dengan kata lain, inisiasi rakyat adalah titik point bagi bertemunya kebijakan-kebijakan berbeda di tingkat atas (dinas perkebunan, pertanian, dan BPN dalam kasus ini).

### *Land Reform* Wong Persil

Kisah *land reform* di dusun Gambar "Anyar"[19] desa Sumber Asri, kecamatan Nglegok-Blitar adalah kisah perjuangan dari Wong

19. Tambahan kata "Anyar" (bahasa Jawa yang artinya "baru") dilekatkan ke dusun Gambar setelah proses perjuangan merebut tanah berhasil, resmi digunakan setelah proses sertifikasi selesai dilakukan pada akhir 2009. Dua dusun lain yang ada di Desa Sumber Asri adalah; dusun Sumber Asri dan Sumber Asih. Sejak zaman Belanda, dusun Gambar adalah satu-satunya yang letaknya di dalam wilayah Perkebunan Gambar dan 'terisolasi' dari dusun lainnya, yang dibatasi pagar perkebunan dengan portal dan penjagaan 24 jam. Baru setelah Reformasi 1998, batas pagar perkebunan dipugar. (Hasil wawancara dengan tokoh masyararakat Gambar, tanggal 5 Juni 2010).

Persil[20] di sekitar Perkebunan Gambar[21] di lereng gunung Kelud, yang kisahnya menjulur sejak zaman Kolonial, masa Kemerdekaan, masa 1965-1966, rezim Orde Baru hingga era Reformasi. Kisah panjang dengan lika-liku ketragisan hidup yang masih terekam kuat di kalangan sesepuh kampung yang masih hidup hingga sekarang.[22]

20. Sebutan "Wong Persil" (arti harfiahnya; buruh perkebunan), namun secara sosial identik dengan beberapa sifat yang menunjukkan keterbelakangan, kemelaratan/kemiskinan, penyakitan, bodoh, kumuh, tak berpendidikan dan tak punya masa depan. Menurut cerita warga Gambar, orang-orang tua dulu selalu menasehati anak perempuanya agar tidak menikah dan mendapat jodoh Wong Persil, sebab akan mengancam kehidupan dan masa depannya yang bisa dipastikan suram, dan secara sosial akan menurunkan status mereka di tengah-tengah masyarakat. (Hasil wawancara dengan sesepuh Gambar, tanggal 7 Juni 2010).
21. NV Perkebunan Gambar didirikan berdasarkan Akta Notaris atas nama RM Soeprapto No. JA. 5/66/13 tanggal 15-8-1957. Mengusai perkebunan berdasarkan SK Menteri Dlam Negeri No. 57/HGU/BPN/1989 yang tertanggal 19-10-1989 dan terbit sertifikat HGU No. 1/Summber Sari yang berlaku sampai dengan 31-12-2015 atas lahan seluas 825,436 ha. (Lihat, dalam Farhan Mahfuzhi, "Organisasi Tani, Merebut Hak Yang Terampas", dalam bunga rampai, Lutfhi J. Kurniawan dan Rima Diana Puspita (ed), *Bergerak Merebut Perubahan; Mozaik Gerakan Sosial Rakyat Dalam Melawan Tirani Negara* (In-Trans Publising; Malang, 2008), hlm.73.
22. Keberadaan saksi dan pelaku sejarah yang masih banyak hidup di Gambar Anyar menjadi sandaran moral perjuangan dan rujukan sejarah lisan dalam masa perjuangan perebutan hak atas tanah mereka di kemudian hari. Tidak kurang 5 orang pelaku sejarah yang mssih *sugeng* /hidup di dusun Gambar Anyar hingga sekarang, diantaranya; Mbah MD, Mbok ST, Mbah BSR, dan Pak CP dan mereka adalah tokoh kunci yang terlibat langsung dalam perjuangan *land reform* hingga sertifikasi. Makanan pokok mereka adalah *gaplek;* dari bahan pokok ketela pohon yang diolah dengan beberapa tahap, hingga dikeringkan dan kemudian ditumbuk menjadi butiran kecil, kemudian di nanak seperti beras. Biasanya buat makanan utama pengganti beras, tapi juga bisa menjadi campuran saja atau bisa juga dibuat menjadi makanan ringan.

Perjuangan *land reform* di Gambar Anyar dilandasi dua semangat; *Pertama*, tuntutan untuk merebut kembali tanah hak milik mereka atas dasar historisitasnya. *Kedua*, peluruhan identitas Wong Persil, ke arah identitas sosial baru yang lebih pantas dan setara dengan warga lainnya. Point terkahir ini menjadi titik pembeda gerakan *land refom* Wong Persil ini dengan gerakan lain sejenis.

Sejarah *trukah* dimulai pada saat penjajahan zaman Jepang, saat Romusa, masyarakat sekitar perkebunan Gambar diminta untuk *trukah* hutan di sekitar dusun Gambar Anyar (sekarang). Saat Jepang kalah perang, daerah tersebut dikuasai oleh Belanda dan menjadi perkebunan milik Belanda. Ketika Belanda datang kembali, Agresi militer I, hasil *trukah* yang telah lama diinggalkan itu, dibabat lagi, karena sudah menjadi hutan kembali. Dalam gelombang *trukah* kedua ini, warga memiliki kembali lahan dan rumah di ladang mereka, sekaligus sebagai tempat sembunyi dari kekejaman kolonial Belanda. Presiden RI Pertama, Soekarno pernah datang di dusun Bladak, berdekatan dengan Gambar Anyar, di awal-awal kemerdekaan, memaklumatkan bahwa tanah perkebunan yang telah menjadi lahan garapan warga tidak boleh diganggu gugat dan seluas-luasnya untuk kepentingan kesejahteraan warga sekitar dan pendidikan anak cucu mereka. Ungkapan Soekarno ini menjadi salah satu dasar keyakinan warga sekitar Gambar untuk menggarap dan memiliki lahan mereka.

Pada tahun 1965-1966, titik malapetaka terjadi. Dalam sebuah moment yang dramatik dan tragis, orang-orang Gambaranyar yang dituduh anggota BTI dan simpatisan PKI dikumpulkan di depan kantor perkebunan, di bawah todongan senjata, diminta memilih antara "nyawa atau harta". Maka dengan segala keterpaksaaan dan ketakutan, warga menyerahkan seluruh lahan mereka kepada perkebunan yang *notabene* dikuasai kelompok militer. Mayoritas

tanaman warga berupa kelapa, pete, kopi, tanaman keras dll dibabat habis, diganti tanaman untuk perkebunan; karet, cengkeh dan kakao. Sejak saat itu, 1966, warga Gambar berkurang cukup banyak.[23]. Inilah garis awal kehidupan sengsara sebagai Wong Persil. Tahun 1968, warga Gambar masih memakan *gaplek* sebagai makan pokok mereka. Itupun jika ada. Kalau tidak, maka makanan utama mereka adalah ketela pohon dan apa saja yang bisa dimakan dari ladang mereka. Makan nasi adalah sesuatu yang sagat istimewa. Saat itu mata pencaharian utama warga adalah; jual kayu bakar, juala bung (tunas bambu muda), sayur pakis. [24] Hingga tahun 1975-85/86 dusun Gambar mayoritas dihuni oleh orang miskin, sebagian berpenyakit gondok dan sebagian ada yang e*pilepsi*.

Selain kondisi kemiskinan absolut, masyarakat masih harus tunduk atas peraturan ketat yang mengekang mereka sebagai masyarakat yang hidup di perkebunan yang dikuasai perusahaan, diantaranya: a)Warga tidak boleh membuat pondasi rumah yang permanen, jika ketahuan akan dibongkar paksa dan tidak diberi pekerjaan di perkebunan. b)Salah potong pohon, meski kecil, maka kandang ternaknya akan dirusak. c) Kotoran sapi dan kambing milik perkebunan saja tidak boleh diambil warga. c) Setelah melahirkan, 1 bulan harus bekerja lagi sebagai buruh, kalau tidak kerja maka

23. Selain pindah ke daearah lain, sebagain ikut saudara di daerah sekitar Blitar, sebagian lain ikut transmigrasi ke SulawesiSebenanya sudah ada tuntutan warga sejak tahun 1942-1945 atas lahan garapan yang sudah pernah dibuka warga, sebab sejak 62-65 warga sudah bayar IPEDA (Iuran Pendapatan Daerah). Namun di tahun 1965 kelompok penuntut inilah yang kemudian distigmatisasikan sebagai golongan komunis dan dipaksa menyerahkan lahan mereka. sebagian yang lain menjadi korban. (Hasil wawancara dengan pelaku sejarah Gambar Anyar, 6 Juni 2010)
24. (Hasil wawancara dengan sesepuh dusun Gambar Anyar, 7 Juni 2010)

akan dipecat selamanya. Sehingga banyak buruh perempuan yang membawa anak bayinya ke kebun. Dan beberapa bayi tersebut tidak sehat, sakit dan ada kasus kepala bayi mereka dikerubutin semut yang membekas hingga dewasanya. d) Larangan untuk bekerja sampingan, baik dirinya maupun keluarganya di luar perkebunan. Jika diketahui maka ia tidak boleh lagi kerja di perkebunan. Jik ada anaknya buruh perkebunan yang kerja di rumah maka ia tidak boleh tidur di rumahnya, harus menunggu di luar rumah. e) KTP harus dipegang pihak perkebunan, untuk ditahan jika ada sesuatu yang melanggar. Sehingga perkebunan berkuasa penuh atas diri para buruhnya. Dan bisa sewenang-wenang.[25].

Awal perlawanan mereka di tahun 1998 dipicu oleh meletusnya reformasi. Angin segar reformasi membawa keberanian dan kesadaran sendiri bagi warga untuk menuntut kembali haknya. Meski sebelumnya sejak tahun 1997 sudah dimulai musyawarah rutin membahas cikal bakal perjuangan. Maka momentum reformasi digunakan untuk membangunkan kesadaran berjuang. Dengan mengutus 3 wakil warga untuk menemuai Amien Rais, mereka mulai membangun jaringan dengan aktivis LSM. sejak bertemu dengan LBH Surabaya, yang kemudian intensif mendampingi warga. Setelah itu tersambung juga dengan kelompok petani di sekitar Blitar yang tergabung dalam Paguyuban Petani Aryo Blitar (PPAB) dan kelompok Aktivis Mahasiswa lain di Blitar yang juga melakukan advokasi dan mendapingi perjuangan warga. Pergaulan dangan kalangan civil soceity ini menumbuhkan kesadaran untuk berjuang bersama menuntut hak tanah mereka dari perkebunan yang pernah dirampas. Melalui demonstrasi, gerilya pembabatan

25. Hasil wawancara dengan mantan buruh perkebunan Gambar, di dusun Gambar Anyar, tanggal 8, dan 10 Juni 2010.

tanaman perkebunan, tuntutan hukum hinga ke Komnas HAM dan pemerintah pusat[26].

Setelah merasa kuat di dampingi oleh LSM/Aktivis Agraria, masyarakat melakukan proses *reclaiming* atau gerakan perebutan lahan perkebunan yang dilakukan secara bertahap. Setidaknya babakan terbesarnya dilakukan dalam tiga model; diplomasi/ perundingan, *preasure*/aksi massa dan gerilya/pendudukan paksa. Ada pola yang setelah dibabat dan kemudian dikuasai .Ada pula yang cukup duduki untuk dikuasai.[27] Proses ini berlangsung dinamis hingga 20 oktober 2009. Kebetulan saat itu perkebunan juga mengalami pailit, sehingga tidak mampu membayar para kariyawannya, produksi turun dan tidak bisa dianggunakan ke Bank. Kondisi lahan yang terlantar dan banyak yang di PHK, ini dipakai sebagai kesempatan untuk gerakan perebutan tanah oleh warga[28].

Luas HGU lahan perkebunan Gambar Anyar saat itu adalah 825, 42 ha, dengan tanaman utama; Cengkeh, Kopi dan Kakao. Namun praktiknya tanaman yang ada di perkebuan sangat beragam, seperti karet, sengon, jati dll. Warga yang telah terdidik memahami celah kelemahan tersebut kemudian melakukan *bargaining position* dan menuntut pihak perkebunan. Selain melalui gerakan dan *preasure* lain yang dikoordinir oleh Tim 6 dan Tim 32 yang

26. Wawancana dengan aktivis pendamping, 8 Juni 2010. Peran aktivis agraria dan mahasiswa dan para pendamping perjuangan Gambar Anyar, dapat dilihat lebih jauh dalam Lutfhi J. Kurniawan dan Rima Diana Puspita (ed), *Bergerak Merebut Perubahan Mozaik Gerakan Sosial Rakyat Dalam Melawan Tirani Negara* (In-Trans Publising; Malang, 2008).
27. Hasil wawancara dengan tokoh penggerak aksi gambar, 8 Juni 2010
28. Wawancara dengan Ketua gerakan tani, 6 Juni 2010

menjadi koordinator gerakan, yang mengarah pada pelemahan kekuatan hukum dan otoritas dari perkebunan yang memang telah melanggar prosedur yang ada.

Setelah melalui perjuangan panjang, pada tahun 1999 proses redistribusi lahan hasil perjuangan dilakukan. Hasil perjuangan ini tidak bisa dilepaskan dari peran para organisasi pendamping (Aktivis Mahasiswa, LSM dan aktivis gerakan sosial lainnya) yang ikut menempa, menyadarkan dan mencerahkan makna sebuah hak dan keberanian untuk menuntut kebenaran. Keberhasilan hasil *reclaiming* ini kemudian disahkan pada 20 Oktober 2009 di Gedung DPRD kabupaten Blitar. Dari 168 ha yang dituntut warga, kemudian warga mendapatkan 212 ha, diantaranya merupakan hasil negoisasi dan tukar guling lahan-lahan milik perkebunan yang berada di tengah lahan hasil reklaiming warga. Berlanjut dengan proses sertifikasi pada tahun yang sama yang kemudian disahkan oleh BPN daerah kabupaten Blitar[29].

Kini, warga Gambar Anyar memasuki masa Pasca Sertifikasi. Tidak semua idealita perjuangan sesuai dengan realita. Inilah titik awal dari munculnya beragam persoalan; baik persoalan internal organisasi, maupun mekanisme untuk mengurus hasil *land reform*. Mayoritas lahan hasil sertifikasi kini ditanami tebu, meski mereka tidak terlalu memahami mekanisme pekebunan tebu. Hal ini dipilih secara pragmatis, sebab mereka selain minim ketrampilan mengelola lahan pertanian sendiri, juga menginginkan hasil cepat untuk kebutuhan dasar mereka; membangun rumah, beli sepeda motor, pendidikan anak, hajatan, dan kebutuhan hidup sehari-hari. Dalam satu segi, keberhasilan perjuangan ini diakui telah meningkatkan tingkat kesejahteraan warga dari

29. Hasil wawancara dengan Tokoh Petani Gambar Anyar, 9 Juni 2010

nestapa kemiskinan panjang. Namun, tantangan pasca sertifikasi juga mengancam mereka dapat kembali pada jerat kondisi lama berhadapan dengan sistem ekonomi kapitalistik yang lebih canggih yang hidup di sekitar mereka.

Pelajaran menarik dan penting dari perjuangan *land reform* Wong Persil di Gambaranyar adalah tuntutan sertifikasi dan legalisasi lahan atau hak atas tanah 'mayoritas' masih menjadi puncak dari perjuangan gerakan agraria. Saat hak milik tanah telah tercapai, maka perjuangan dianggap usai. Semangat kolektifitas perlahan luntur, berganti dengan kompetensi individu untuk pemenuhan kebutuhan pribadi-pribadi dan keluarga atas sesuatu yang tidak dimiliki sebelumnya. Aktivitas ke-organisasian atau kelompok tani pun dianggap tidak terlalu penting lagi. Meski dapat dimaklumi, mengingat getir-pahit perjuangan selama kurang lebih 30 tahun dalam penderitaan dan penindasan. Namun, jika tidak segera diantisipasi kondisi di atas, akan mendorong pengabaian pentingnya: 1) Merombak struktur sosial, ekonomi, politik yang menjadi sistem terselubung pencipta kemiskinan dan ketimpangan agraria. 2) Mempersiapkan kelembagaan sosial-ekonomi bersama, untuk menjaga semangat kolektivitas dan semangat perjuangan. 3) Sistem kelola Bersama, 4) *Acces reform* (ketrampilan, pendidikan, akses modal, dll) untuk melengkapi 'keberhasilan' perjuangan *land reform* dari bawah tersebut.

Pengabaian ini dari banyak pengalaman gerakan rakyat yang melakukan *land reform*, termasuk di kasus Gambaranyar, mengancam kembalinya kondisi 'kemiskinan' struktural-relasional dalam sistem ekonomi, sosial, politik baru. Akibatnya, lahan-lahan hasil perjuangan sebagian terpaksa dilepaskan (sewa, jual, tukar guling dll). Jikapun tidak, hasil produksi dan surplus lahan-lahan petani pejuang agraria tidak kembali dan belum

mampu meningkatkan kesejahteraan mereka, tetapi masuk pada sistem kapitalisme baru dan menguntungkan pemilik modal besar disekitar mereka, yang selama ini diam-diam menguasai sistem ekonomi di seluruh desa dan dusun. Namun demikian, diatas semua kekuarangan, inisiatif rakyat seperti ditunjukkan di Tasikmalaya dan Blitar, adalah gambaran bagaimana upaya melakukan perbaikan nasib dan demi peningkatan kesejahteraan, mampu dilakukan sendiri masyarakat tanpa intervensi negara. Meski dalam batas tertentu belum mampu menjangkau perubahan yang lebih luas.

## 3. Mengurai Batas dan Kesempatan Integrasi

Uraian kebijakan pertanahan yang belum mampu merealisasikan hakekat konsep RA *yang sejalur dengan cita-cita kebangsaan*, kebijakan pengembangan wilayah dan agenda kemiskinan yang masih karikatif dan berwatak developmentalistik, serta inisiatif rakyat yang belum utuh, memperlihatkan bagaimana diskoneksitas itu sekarang berlangsung terus tanpa upaya berarti untuk menyadari dan menyelesaikannya. Dalam kondisi diskoneksitas tersebut, masih adakah irisan bersama yang bisa menjadi ruang integrasi, jika ada, bagaimana hendak diletakkan? Padahal menurut Borras dan Fransco (2008) *pro poor land policy* mesti mampu mendorong transfer kesejahteraan dan kekuasaan berbasis tanah dari kelas tuan tanah, negara atau komunitas kepada petani miskin, gurem dan tunakisma serta mampu membuka ruang interaksi demokratis bagi kesungguhan inisiatif reforma "dari atas"/kelompok elit dan mobilisasi dan partisipasi aktif dan inisitaif yang kuat dari rakyat. Untuk mengurai jawab ruang integrasi tersebut, lebih dahulu mesti diperiksa ulang, sampai mana batas dari masing-masing

ranah kebijakan dan inisiatif rakyat dalam studi kasus Kabupaten Tasikmalaya dan Blitar.

### *a. Batas Kebijakan*

Hasil kajian pada ranah kebijakan dan program pertanahan di BPN Tasimalaya dan Blitar belum mampu berjalan selaras dengan semangat menegakkan kembali RA yang berbasis UUPA 1960, diantara penyebabnya adalah; 1) Pemaknaan subtansi atau *mindsite* pemahaman atas RA dan program pertanahan lainnya yang masih antara konseptualisasi dengan praktik-empirik. Program PPAN, LARASITA, PRONA tereduksi hanya menjadi tugas sertifikasi dan ajudifikasi tanah, lepas dari semangat eksperimentasi ke arah perwujudan RA *genuine*. 2) Dukungan pendanaan dan skema pendanaan yang masih belum seimbang dengan kebutuhan agenda RA dan program pertanahan lainnya. 3) Sistem koordinasi BPN yang berbeda dengan otoritas lembaga pemerintahan daerah, yang menyulitkan kerja-kerja koordinatif di level daerah. 4) Minimnya Sumber Daya Manusia sebagai pelaksana program, baik secara kualitas dan kuantitas di Kantah. 5) Secara teknis, supporting teknologi dan pendukung lainnya juga masih kurang. Misalnya teknologi informasi untuk program LARASITA, data yang akurat untuk PRONA dll.

Sedangkan dalam ranah kebijakan Pemerintah Daerah dalam soal pengembangan wilayah dan agenda penanggulangan kemiskinan, beberapa hal yang menjadi batas kebijakannya adalah; 1) Pemahaman tentang kemiskinan masih sebagai kondisi dari sudut satu dimensi ekonomi saja, bukan konsekuensi dari ketidakadilan dan ketimpangan beragam aspek struktural (sosial, politik, ekonomi) yang kompleks. 2) Watak program yang masih cenderung berideologi *developmentalistik*. Mengatasi kemiskinan

dalam skema pembangunan pedesaan berorentasi serba benda (*thing*) yang ekonomistik. 3) Kebijakan Pengembangan Wilayah yang masih melayani kepentingan kelompok dominan dan penguasa daripada berdasarkan kepentingan publik yang lebih besar, rakyat kecil dan marjinal. 4) Kebijakan Pengembangan Wilayah yang tidak sensitif terhadap ketimpangan agraria sebagai akar persoalan kemiskinan. 5) *Conflic of interest* dari elit penguasa daerah, terutama Partai Politik yang berkuasa yang berakibat pada distribusi program yang "pilih kasih" untuk kepentingan pragmatis politik kekuasan dan menjaga *status quo*. 6) Ego sektoral yang membatasi bentuk-bentuk koordinasi yang dianggap tidak sesuai prosedul TUPOKSI masing-masing, meskipun secara substantif terdapat kepentingan yang sama.

### *b. Batas Inisiatif Rakyat*

Gerakan eks-buruh perkebunan koperasi Wangunwatie merupakan satu capaian panjang dari lintasan perjuangan sejak zaman kolonial yang tidak bisa dinilai dari sepenggal kisahnya dalam periode tertentu saja. Begitupun keberhasilan yang dicapai sekarang ini. Stretegi untuk tetap sealur dengan kebijakan Negara tanpa harus patuh buta dan tunduk pada segenap kepentingan kekuasaannya, merupakan strategi dari intisari pengalaman panjang berhadapan dengan kekuasaan Negara. Di satu sisi, hal tersebut menjadi strategi penyelamatan yang canggih demi survival dan keberlanjutan existensi organisasi dan modus produksi non-eksploitatif di perkebunan koperasi tersebut. Namun di sisi yang lain, hal itu juga merupakan bagian dari keterbatasan kesempatan politik, bagi peran yang lebih besar untuk mendorong dan menggerakkan arus RA di wilayah yang lebih besar. Selain itu, untuk tujuan tersebut baru bisa dicapai dengan mengeluarkan kompensasi dan 'ongkos'

pendanaan yang tidak ringan. Pada titik ini, pilihan-pilihan untuk tujuan-tujuan dan gerakan yang lebih besar mesti 'diselaraskan' agar tidak mengganggu 'keamanan' dan kesetabilan yang telah dicapai.

Sementara batas gerakan *land reform* buruh perkebunan di Blitar, Wong Persil, terpusat pada situasi dan tantangan pasca *land reform*. Suatu kondisi yang hampir umum di alami banyak gerakan rakyat yang melakukan gerakan *land reform* dari bawah dalam bentuk *aneksasi*.[30] Pertanyannya adalah, sampai mana gerakan petani Gambaranyar di Blitar memenuhi prasayat-prasarat RA dari bawah, dan kondisi-kondisi apa yang memungkinkan dapat mencapainya, agar peran sebagai dongkrak dan pendorong itu dapat lebih efektif. Hal ini bukanlah persoalan mudah. Menurut Wiradi, beberapa hal berikut ini perlu diperhatikan: 1) Sikap penguasa lokal harus diketahui secara pasti; 2) Peta perimbangan antara yang pro dan anti reform harus diketahui. Jika terlalu tidak seimbang, janganlah dipaksakan melainkan harus dibangun dulu kesadaran secara persuasif dan damai ; 3) Harus diusahakan

30. Merujuk tipologi yang dikembangkan Sitorus et.al. (2005), berbagai aksi *land reform by leverage* itu dapat dibedakan menjadi tiga tipe, yaitu : Aneksasi, Kultivasi, dan Integrasi. Aneksasi adalah tipe *land reform* dari bawah yang merujuk pada tindakan kolektif penduduk untuk secara paksa dan ilegal membuka, bercocok-tanam, dan sekaligus bermukim di sebidang tanah hutan negara/perkebunan HGU. Integrasi adalah tipe *land reform* yang merujuk pada kolaborasi negara dan komunitas lokal yang biasanya terdapat dalam konteks manajemen sumberdaya hutan. Kultivasi berada di antara kedua tipe yang bertentangan itu. Kultivasi merujuk pada ambiguitas status tanah yang direklaim: di satu sisi ia direklaim dan secara faktual ditanami atau diusahakan oleh penduduk (biasanya melalui perjanjian informal), tetapi di lain sisi ia secara formal masih diklaim dan juga secara faktual dikelola sebagai bagian dari entah kawasan konservasi, hutan produksi atau areal perkebunan besar.

agar tidak terperangkap ke dalam langkah-langkah yang dapat menimbulkan citra sebagai aksi sepihak (membangkitkan trauma masa lalu yang justru akan kontra-produktif) ; dan 4) Jangan sampai terjebak ke dalam langkah-langkah yang oleh mereka yang anti reform dapat dipakai sebagai alasan untuk menuduh sebagai pelanggaran hukum, misalnya penjarahan. [31]

Dalam kerangka di atas dapat diuraikan tantangan yang dihadapi dari gerakan *land reform* Wong Persil di Blitar, tersebut diantaranya adalah: 1) Pudarnya semangat kolektif untuk berjuang bersama dalam satu ideologi, menjadi semangat individual setelah sertifikasi. Sebab menganggap capaian tertinggi perjuangan adalah sertifikasi dan hak milik pribadi atas lahan perjuangan. Selain kosongnya kepemimpinan yang kuat dan memayungi segala kepentingan gerakan, 2) Lemahnya Sistem Pengelolaan Lahan bersama (Pasca Sertifikasi) untuk menjamin kelangsungan pemenuhan kebutuhan kolektif gerakan, 3) Ketiadaan kelembagaan lokal yang kuat untuk mengawal pasca sertifikasi[32]. 4) Munculnya konflik internal (diam-diam) di gerakan *land refom* dan belum tersedianya ruang mediasi bagi beragam pihak yang relevan dan efektif. Akibat beragam kepentingan yang masuk dan ketidak puasan terhadap tujuan perjuangan yang belum tercapai dan dianggap keluar dari cita-cita awal. 5) Terbatasnya akses ketrampilan/ pengetahuan pertanian dan modal untuk pengolahan lahan-

31. Lebih jauh lihat, Shohibuddin (Ed.) *Reforma Agraria, Perjalanan Yang Belum Usai*, (STPN Press; Yogyakarta, 2008)
32. Sebagian sesepuh dan pelopor perjuangan di Gambar Anyar sudah memprediksi pentingnya kelembagaan atau organisasi petani lokal yang kuat dan bisa merepresentasikan kebutuhan dan kepentingan semua pihak. Tujuan utamnya adalah mengawal perjalanan perjuangan agar tetap berada di koridor dan rel cita-cita besarnya.

lahan redist agar lebih produktif, sebagai bekal anak cucu kelak dikemudian hari[33]. Namun demikian, perjuangan keras dan gigih selama kurang lebih 30 tahun, adalah satu prestasi dan pengalaman yang tidak sederhana dan patut menjadi cermin.

### *c. Kesempatan Integrasi*

Berdasarkan hasil kajian di Tasikmalaya dan Blitar, secara konseptual beberapa hal berikut dapat menjadi pintu masuk yang tersedia untuk usaha pengintegrasian. *Pertama*, memulai ekperimentasi untuk menyusun proses kebijakan bersama (*integrative policy processes*) untuk satu program tertentu yang memiliki kesamaan substansi, dari perencanaan, pelaksanaan dan monitoringnya. Sebab kondisi-kondisi yang melatarbelakangi diskoneksitas pelaksanaa RA dan kebijakan pengembangan wilayah dan inisiatif rakyat, bukan hanya pada persolan menejemen administratif, skema pembiayaan dan teknis pelaksanaan di lapangan yang memang sejak awal telah memiliki *track* yang berbeda dan sendiri-sendiri. Lebih dari itu dalam keseluruhan substansi *policy process* nampak

33. Gerakan *land reform* Wong Persil, belum mendapatkan jalur *acces reform*-nya untuk menggenapi perjuangan mereka. Sehingga tak heran jika sebagain warga terpaksa melepas lahan mereka karena ketidakmampuan untuk mengelola lahan mereka secara produktif dan akhirnya terjerat kebutuhan-kebutuhan prioritas. Baik yang sistemik maupun *accidental.* Hasil penelitian Pinky (2007) di kasus yang sama menunjukkan bahwa *land reform by leverage* masih membutuhkan kerja multi pihak hingga sampai mewujudkan keadilan agraria. Dengan kata lain keberhasilan gerakan pendudukan tanah, baik karena inisiatif sendiri maupun beresama-sama dengan organisasi non pemerintah tidak otomatis bergaris sejajar dengan peningkatan tingkat kesejahteraan para pejuangnya. Perlu lebih jauh diintegrasikan dengan kebijakan lain terkait dengan pertanahan, baik dari pemerintah daerah maupun badan otoritas pertanahan (BPN). Pinky Chysantini, *Berawal dari Tanah; Melihat Ke dalam Pendudukan Tanah*, (AKATIGA; Bandung, 2007)

terlihat tidak dapat terintegrasikan, meski beberapa upaya dan pengalaman ke arah itu telah membuka celah sendiri. Koperasi Wangunwatie menjadi satu inspirasi bagaimana gerakan rakyat mampu mengembangkan potensi ekonomi mereka secara mandiri, bukan sebagai objek penerima yang pasif (seperti dalam perspektif developmentalistik). Sehingga dapat menjadi rujukan pengambil kebijakan untuk mensinergiskan *policy proses* mereka untuk tujuan pemberdayaan ekonomi pedesaan. *Kedua*, penyamaan platform 'ideologis' antar pihak dengan meletakkan persoalan ketimpangan struktur agraria sebagai akar persoalan kemiskinan dan ketidakadilan sosial, ekonomi dan politik. Sehingga substansi pelaksanaan RA *yang sejalur dengan cita-cita kebangsaan* didudukkan menjadi konsep rujukan pelaksanaan program pembangunan daerah, bukan pelengkap dan "proyek" kebijakan pertanahan. Pengalaman Tim Fasilitasi Konflik Agraria di Blitar, dengan segala kekurangannya, masih dapat menjadi media pembelajaran berharga antar pihak untuk diteruskan. Proses integrasi mesti dibarengai kesadaran kesetaraan dan kemauan sungguh-sungguh untuk mengabaikan dulu ego sektoral, kejumudan TUPOKSI, dan kekakuan koordinasi untuk tujuan bersama yang lebih prioritas bagi kepentingan bersama.

*Ketiga*, penggenapan prasyarat *pasca land reform*, pengembangan, penguatan dan proteksi pasar bagi hasil kelola ekonomi rakyat berbasis potensi lokal. Di satu sisi keberhasilan satu tahap *land reform* yang dilakukan oleh gerakan Wong Persil di Blitar telah meningkatkan kepercayaan diri dan kesejahteraan warganya, namun di sisi yang lain, masih membutuhkan penggenapan kekurangannya pada wilayah *acces reform*-nya. Termasuk di dalamnya mewujudkan agenda yang belum terselesaikan, misalnya pembentukan Desa Baru yang dalam konsep idealnya mengundang BAPEDA dan

BPN untuk ikut *urun rembug* dalam mendesainnya. Sementara itu dalam kasus koperasi Wangunwatie, dengan segala perangkat kewenangan dan otoritasnya kebijakan BPN dan Pemerintah Daerah dapat memainkan peran pentingnya untuk diintegrasikan dalam upaya menguat-kembangkan sekaligus memproteksi hasil kelola dan *out put* koperasi agar lebih stabil, berkelanjutan, berdayasaing tinggi di pasaran dan memperluas jangkauan jaringan pemasaran tanpa harus memonopoli dan mengintervensi wilayah substantif dan tatanan yang sudah relevan dengan kebutuhan anggota koperasi. Artinya kebijakan tersebut adalah supporting sistem bagi sistem yang sudah ada, dan tidak merubah segala kelebihan potensi koperasi yang sudah berjalan sejak lama.

Keterbatasan menuntut kewajiban untuk melakukan penelitian lanjutan. Selain untuk mendalami hal-hal yang belum tergali dengan utuh, misalnya tentang relasi antar aktor yang berperan dalam skema pembangunan di kedua kabupaten, anatomi inisiasi rakyat yang muncul, pembentukan struktur agraria lokal dan seterusnya, juga mengamati lebih jauh dinamika yang muncul dalam kurun waktu tertentu setelah beragam peristiwa muncul di kedua kabupaten tersebut, seperti PILKADA dan kebijakan baru pertanahan selepas riset. Semakin banyak praktik usaha pengintegrasian semacam ini di lakukan, maka medan belajar untuk praktik pelaksanaan RA yang selaras dengan pembangunan di daerah dan inisiatif rakyat akan semakin kaya. Pada gilirannya, diharapkan akan menjadi contoh sirkuit belajar tersendiri bagi tersedianya alas kebijakan agraria secara nasional yang lebih *pro poor land policy*.

# Epilog
## Mengatasi Diskoneksi; Partisipasi, *Active Subject*, dan Lokalisasi Logika Kepengaturan Agraria

***Amien Tohari***

Membaca lima tulisan dari buku ini yang adalah laporan hasil riset di berbagai daerah ini menunjukkan dengan sangat jelas ketidaksambungan-ketidaksambungan, antara di satu sisi kebijakan negara atas pengelolaan agraria, dan di sisi lain, dinamika problem agraria yang berkembang di level masyarakat lokal. Ada kecenderungan yang mengemuka bahwa struktur kesempatan politik yang tersedia sejauh ini (10 tahun) tidak secara sepenuhnya dimanfaatkan oleh negara untuk mereformulasi sistem kebijakan agraria kecuali di level normatif. Sementara dari sisi masyarakat, meskipun gerakan-gerakan agraria mulai muncul dan memanfaatkan kesempatan politik untuk merebut klaim atas pengelolaan sumber daya seperti kasus-kasus gerakan masyarakat adat, tetapi di banyak tempat belum digunakan oleh masyarakat untuk merebut kembali klaim atas pengelolaan sumber daya agraria.

Sistem birokrasi agraria meliputi BPN dan Pemda, dalam perencanaan dan implementasi khususnya di level lokal, tidak

memiliki sistem deteksi problem-problem agraria yang cukup canggih meskipun *mindset* untuk menyediakan ruang negosiasi yang lebih lebar sudah dimiliki. Struktur instruksional-hirarkis masih menjadi frame bertindak yang diam-diam menjadi rezim regulasi yang membatasi ruang gerak birokrasi agraria sehinga tidak membuatnya lebih lentur, fleksibel, dan tanggap terhadap problem-problem agraria lokal. Di level masyarakat ruang negosiasi yang relatif terbuka dan cukup tersedia tidak digunakan sebagai proses *political* melainkan masih dilihat dalam kerangka regulasi-administratif yang mengeklusi hak-hak agraria. Artinya, ide-ide partisipasi yang muncul dan ruang-ruang partisipasi yang tersedia tidak diikuti dengan pelembagaan partisipasi yang subtansial di level masyarakat. Tentu saja ini mengecualikan gerakan-gerakan agraria pedesaan yang muncul di beberapa tempat lain.

Incompatibilitas kepengaturan ini terlihat jelas dalam beberapa tulisan dalam buku ini. Tulisan Didi Novrian dan Eko Cahyono tentang integrasi RA dengan Rencana Pembangunan Wilayah dan Pengentasan Kemiskinan misalnya, memperlihatkan program seperti PPAN, PRONA, Larasita, termasuk juga program pengentasan kemiskinan sekalipun, meskipun dirumuskan dengan sangat baik dan ideal namun pada praktiknya tereduksi menjadi sesuatu yang prosedural bahkan bisa terjerembab lebih jauh menjadi sesuatu yang bersifat 'kejar tayang'. Temuan serupa juga didapati dalam tulisan Amin Tohari dan Muhammad Ridha. Adminitrasi Pertanahan dan Larasita juga mengalami reduksi pembakuan kerja dalam apa yang disebut dengan *proseduralisme*. Hampir seluruh muatan cita-cita pembaharuan agararia dan penataan agraria sebagai skema pembangunan kesejahteraan dan keadilan rakyat jatuh menjadi pola dominan yang banyak dikerjakan oleh birokrasi agraria yaitu soal sertifikasi tanah atau izin lokasi.

Apa yang terjadi pada pengaturan tanah adat pun menunjukkan situasi yang serupa. Selama empat puluh tahun semenjak UUPA 1960 tidak ada satupun undang-undang yang menegaskan hak adat secara bersih dan sistematis, sehingga bisa mengakomodir situasi tanah adat di Indonesia. Zuhdi dan Surya, dalam tulisanya, juga menemukan bagaimana incompatibilitas ini muncul dan menjadi salah satu ujung dari beragam carut-marut pengaturan tanah adat di Indonesia.

Kecenderungan watak proseduralisme ini sekalipun bergandengan dengan imajinasi penyejahteraan namun terkungkung dalam pola pemikiran yang ekonomistik dan beorientasi pertumbuhan. Inilah yang dalam tulisan Muhammad Yusuf tentang Pemberian HGU di Kalimantan Selatan mendasari kebijakan dan pemberian HGU bagi masuknya pengusaha-pengusahan besar yang mengantongi izin pengelolaan sumber daya agraria baik berupa pertambangan maupun perkebunan. Yusuf lebih menegaskan lagi bahwa asumsi pertumbuhan yang mendasari modal pembangunan investasi skala besar tidak terbukti mampu membawa rakyat berkembang bersamaan dengan pertumbuhan perusahaan perkebunan dan pertambangan yang memperoleh HGU dalam skala besar. Sedangkan dalam temuan Eko dan Didi program pengentasan kemiskinan pun sejauh ini hanya diletakkan sebagai "serba benda dan ekonomistik" seraya melupakanya sebagai hasil dari kondisi struktural yang lebih luas.

Di sisi lain, inisiatif-inisiatif lokal masyarakat sebagai 'siasat' kalau bukan 'perlawanan' terhadap model kepengaturan *state-centris* yang tersebar di berbagai wilayah dan memiliki corak yang beragam dalam cara mereka menampilkan diri, berjalan sendiri dan tidak memperoleh pengakuan yang semestinya dari negara. Alih-alih justru kadang dianggap sebagai ketidaktundukan kepada otoritas

negara yang mengandung konsekuensi mereka menjadi sasaran 'pendisiplinan'. Cerita tentang Koperasi Mangunwatie, dalam tulisan Eko-Didi dan Yusuf, meskipun tidak menggambarkan keseluruhan sebagai bentuk ketidaktundukan pada otoritas kepengaturan negara, tetapi apa yang ingin dikatakan dari cerita ini adalah bahwa inisiatif warga tidak kalah handalnya dan bahkan dalam derajat tertentu mengandung keberhasilan besar daripada jika selalu harus tunduk pada kepengaturan negara yang implementasinya lebih sering reduktif. Dalam bahasa sederhana, masyarakat menyatakan, 'justru karena tidak ada campur tangan pemerintah itulah maka kami bisa berkembang'.

Dalam konteks HGU, cerita ini menyadarkan kita tentang pilihan kelemahan kebijakan berorientasi pertumbuhan yang cenderung memberikan hak-nya kepada pengusaha-pengusaha raksasa dan asing; mengapa tidak pernah ada skema formal untuk memberikan HGU justru kepada rakyat Indonesia sendiri (dalam bentuk koperasi, misalnya), yang lebih membutuhkan dan mampu membangun sustainabilitas pengelolaan lebih panjang seperti sejarah yang ditunjukkan Koperasi Mangunwatie?

## Memperbesar Kemampuan Deteksi

Terlihat dari tulisan di buku ini, kebijakan agraria belum banyak berubah dari kecenderungan *top down* yang menempatkan logika negara sebagai otoritas pengatur, perumus, dan implementator segenap kebijakan. Belum banyak beranjak dari ideologi 'pemerintah' rakyat ke arah ideologi 'pengurus' rakyat. Partisipasi, meskipun disadari sebagai bagian penting kebijakan, tetapi masih diletakkan sebagai proses administratif bukan sebagai proses politik. Hal ini lah yang membuat kebijakan agraria di banyak tempat,

seperti ditunjukkan oleh penulis-penulis buku ini, oleh negara dilihat sebagai proses *input* bagi perubahan kondisi agraria daripada sebagai hasil (*out put*) negosiasi yang berlangsung dalam ruang partisipasi. Akibatnya, kebijakan 'pemerintah' sering melahirkan *resistensi* ketimbang *partisipasi* rakyat.

Kecenderungan ini, menurut Sangkoyo (1998), merupakan konstruksi logis dari watak dasar yang dibawa oleh kata "pemerintah" yang kata dasarnya adalah 'perintah'. Dengan begitu pemerintah tidak jauh-jauh dari mitos berisi pertunjukkan sumber-sumber alam, orang, barang, dan uang, dikelola dan seluruh birokrasi negara adalah pemain panggungnya. Rakyat sendiri dalam hubungan itu berperan sebagai penonton yang terus membayar karcis pertunjukkan dan partisipasi paling jauh hanya sebagai komentator atau kritikus. Oleh karena itu, Sangkoyo mengajukan konsep tandingan yaitu "*pengurusan*" yang akrab bagi penutur bahasa Indonesia dan mengacu pada konsep pokok yang lebih jitu: *urus*. Meskipun demikian upaya ini akan sama gagalnya bila rakyat sendiri tidak aktif dan tidak berkesungguhan meng-*urus* apa yang menjadi prasyarat kehidupanya (Sangkoyo 1998:91, Fauzi 2009:645).

Konsep '*urus*' memberikan nuansa tekanan pola pembangunan dan watak yang lebih terasa memberikan ruang bicara lebih banyak kepada rakyat daripada konsep 'perintah' yang selama ini menempatkan negara sebagai otoritas pengatur utama ,yang kebijakanya kadangkala harus diikuti oleh siapapun dan dalam kondisi apapun. Meskipun gagasan ini masih jauh dan sulit diterima oleh 'pemerintah' itu, tetapi apa yang ingin ditekankan adalah memberikan ruang besar partisipasi rakyat, pengelolaan sumber-sumber alam, manusia, barang, uang, dan sebagainya bukan monopoli negara atau pemerintah melainkan merupakan

*urus*-an bersama antara negara dan rakyat dan karena itu di-*urus* secara bersama pula. Meng-*urus* bersama mensyaratkan lebih mengutamakan pola-pola *buttom up* daripada pola *top down*, meletakkan kebijakan agraria sebagai hasil membicarakan urusan bersama (*the common*) bukan melulu sebagai *in put* utama dari pemerintah, meletakkan urusan agraria bukan hanya sebagai proses administratif-prosedural-teknokratis tetapi mendudukkanya sebagai proses politik-partisipatif-negosiatif, dan yang diutamakan bukan sosialisasi tetapi diskusi. Reduksi proses kebijakan menjadi sekedar prosedur meningkatkan resiko kegagalan kebijakan.

Sebagai proses politik, tentu saja hubungan antara negara-rakyat dalam konteks agraria ini tidak dapat dibayangkan sebagai ruang yang netral dan sepenuhnya damai. Interaksi negara-rakyat dalam ruang negosiasi ini tidak benar-benar mulus dan bebas konflik (Gaventa 2002:10, Borras dan Fanco 2008:9). Bagaimanapun hal ini harus dilalui sebagai bagian dari meletakkan problem-problem agraria sebagai proses politik, dan urusan publik. Hal ini hanya mungkin jika kebijakan agraria ditempatkan dibawah kesadaran bahwa ia dikontentasikan oleh beragam aktor-aktor negara dan masyarakat untuk mengontrol pengelolaan dan penggunaan sumber-sumber agraria. Meskipun demikian, proses ini tetap membutuhkan perangkat teknis dan administratif seperti data tentang kepemilikan dan penguasaan tanah yang valid, tetapi tidak cukup di situ karena proses ini harus memasukkan pula redistribusi kesejahteraan dan kekuasaan bersamaan dengan redistribusi tanah (Boras dan Franco:4).

## Memerlukan Hadirnya *Active Subject*

Ruang-ruang partisipasi yang mungkin disediakan atau sama sekali tidak tersedia, keduanya tetap sama-sama membutuhkan subyek yang aktif. Tanpa kehadiran subyek aktif ini sulit dibayangkan ruang negosiasi dapat berlangsung. Ketidakhadiran subyek aktif atau kehadiranya mungkin menjadi salah satu jawaban bagi masalah mengapa di banyak daerah tidak terjadi gerakan masyarakat untuk mengklaim hak atas sumber daya, sementara di tempat lain, gerakan masyarakat ini justru sangat kuat dan mampu membangun ruang negosiasi kuat dengan negara. Subyek aktif bukan sesuatu yang hadir secara otomatis ketika ruang partisipasi sudah dibuka tetapi ia merupakan bentukan proses panjang pergulatan rakyat dengan kondisi struktural yang dianggap menekan. Di sisi lain, subyek aktif ini justru hadir dan menguat dalam situasi dimana ruang partisipasi bahkan sama sekali tidak tersedia. Dalam konteks ini ruang partisipasi bukan lagi sesuatu yang disedikan dengan mudah oleh negara akibat perubahan struktur dan paradigma pemerintahan melainkan direbut oleh subyek aktif.

Aktor-aktor yang memiliki kemampuan mengatur diri sendiri yang berada di luar negara dalam ruang pengaturan-pengaturan baru, tidak hanya berkolaborasi dalam menjalankan pemerintahan tetapi juga membentuk dan mempengaruhinya (Taylor: 2006). Menjadikan "pemerintah" sebagai pengurus yang mewujudkan keadilan sosial bagi petani di pedesaan dan pedalaman merupakan sisi lain dari perjuangan kewarganegaraan petani. Istilah kewarganegaraan di sini dimunculkan bukan sama sekali dalam kerangka administrasi keimigrasian yang sempit itu, akan tetapi secara luas sebagai subyek yang memiliki kesadaran kritis dan kekuatan mengubah nasibnya, termasuk dalam menyadari

hak-hak konstitusionalnya sebagai warganegara dengan ciri-ciri khusus, yakni sebagai penghasil utama bahan makanan dan bahan baku industri, dan tenaga kerja di bidang pertanian dan non-pertanian (Fauzi 2009:646).

Gagasan tentang kewarganegaraan yang demikian ini lebih dekat dengan tradisi republikan daripada tradisi liberal. Dalam tradisi republikan kewarganegaraan ditemukan dalam kolektifitas dan partisipasi dalam menentukan urusan-urusan mereka sendiri, dimana warga negara memainkan peran aktif dalam membentuk masa depan masyarakatnya melalui proses-proses politik dan pembuatan keputusan (Mohan 2007:13). Dengan begitu kewarganegaraan tidak hanya membangun seperangkat hak dan kewajiban saja tetapi juga membentuk praktik-praktik yang melaluinya individu-individu dan kelompok memformulasi dan mengklaim hak-hak baru atau melakukan perjuangan terus menerus untuk memperluas dan merawat hak-hak yang sudah dimiliki. Partisipasi subyek aktif kewarganegaraan ini lebih memungkinkan untuk merebut klaim "dari bawah" daripada menunggu klaim itu ditawarkan "dari atas".

Borras dan Franco (2008) menjadikan *People's Autonomous Mobilization 'from below'* sebagai salah satu prasyarat bagi terbentuknya apa yang disebutnya sebagai skema *Democratics Land Governance*. Apa yang dibayangkanya sebagai mobilisasi otonomi masyarakat dari bawah ini lebih ke arah bagaimana kelompok-kelompok NGO dan masyarakat melakukan klaim atas ruang partisipasi yang tersedia. Kondisi-kondisi ideal yang dicontohkanya adalah gerakan-gerakan pedesaan dan petani di Amerika Latin, Brazil, dan Vietnam yang memang pergulatan sejarahnya memungkinkan terbentuknya kesadaran kelompok akan hak kewarganegaraan. Persoalaanya adalah tidak semua tempat memiliki

kekuatan-kekuatan sosial yang serupa itu. Artinya, apa yang disebut subyek aktif memang tidak ada, sehingga sulit memunculkan mobilisasi otonomi masyarakat dari bawah itu. Dalam kondisi yang demikian ini tentu tidak mudah membayangkan skema Borras dan Franco itu dapat berjalan. Prosesnya justru kadang lebih banyak didominasi oleh pengaturan-pengaturan *state-centris* daripada *people-centris*. Karena itu keberadaan *active subject* atau *active citizenship* merupakan prasyarat penting bagi munculnya mobilisasi otonomi masyarakat dari bawah.

Dalam pengalaman Indonesia, mengapa gerakan agraria "terlambat hadir" beberapa dekade terakhir dibanding dengan di negara-negara lain tersebut, disebabkan adanya faktor sejarah. Indonesia kehilangan ribuan kelompok terpelajar yang ada di desa maupun di kota pada pasca 1965. Mereka inilah yang saat itu memegang peranan dalam proses transformasi sosial utamanya di pedesaan, sebagai subyek-subyek yang aktif.

Lima tulisan dalam buku ini berhasil melihat ketidaksambungan-ketidaksambungan cita-cita besar agraria dan implementasinya melalui birokrasi agraria sehingga menimbulkan ketidakamanan tenurial yang berakibat pada masih dipertahankanya pola-pola lama dalam pengurusan agraria. Salah satu persoalan yang ikut menyumbang atas ketidaksinkronan ini adalah meskipun di beberapa wilayah kebijakan sudah lumayan terjadi perubahan namun tidak dibarengi dengan memperbesar kemampuan deteksi. Kalaupun pola-pola *state-centris* masih ingin diterapkan sebagai cara pengaturan agraria namun perlu dibarengi dengan penguatan deteksi problem-problem agraria dan bagaimana problem-problem ini diselesaikan. Ruang negosiasi melalui partisipasi penting dilakukan tetapi yang lebih penting lagi adalah kemampuan mengelola ruang ini sebagai proses politik. Tampaknya keterampilan

mengelola proses ini belum banyak dimiliki oleh birokrasi agraria kita di semua level. Prasyarat dari proses ini tidak dapat dilepaskan dari hadirnya subyek aktif yang sadar benar akan hak-hak yang dimilikinya dan mengelola klaim atas hak-hak tesebut secara bersama –sama. Karena kewarganegaraan bukan sesuatu yang terberi melainkan harus direbut dan diperjuangkan.

Pengelolaan dan pengaturan sumber-sumber agraria bagi kesejahteraan tidak memadai jika hanya diserahkan pada logika *state* sama tidak memadainya jika dikelola sepenuhnya dalam mekanisme *market*, dan temuan penelitian ini juga menunjukkan pengelolaan dalam logika *people's* juga hanya berhenti pada merebut sumber daya tetapi gagal ketika merawat sumber daya itu secara berkelanjutan dalam kelompok bersama. Namun demikian, baik state, pasar, dan peoples masing-masing cara pengaturan ini memiliki keberhasilanya masing-masing ketika prasyarat-prasyaratnya tersedia secara memadai. Kombinasi dua atau lebih cara pengaturan dan pengelolaan kadang memang tampak ideal tetapi tidak jarang sulit untuk dilakukan karena memperbesar keterbatasan-keterbatasan. Ke depan penelitian ini mungkin perlu diarahkan pada memperbesar peluang-peluang keberhasilan pengelolaan dan pengaturan sumber-sumber agraria, dalam ruang-ruang lokal, yang melibatkan banyak atau sedikit aktor, yang menggunakan satu atau lebih cara mengatur dan mengelola sumber-sumber agraria, termasuk prasyarat-prasyarat bagi keberhasilanya masing-masing baik memakai logika *state*, *market*, ataupun *peoples*.

Saat Merapi Masih Erupsi, November 2010

# Daftar Pustaka

## Buku, Jurnal, Paper


Adrianto L dan Matsuda Y. 2004. *Fishery Resources Appropriation in Yoron Island*. Kagoshima Prefecture. Japan: A Static and Dinamic Analysis. Kagoshima University. Japan.

Adrianto L. 2005. *Valuasi Ekonomi Sumberdaya Pulau-pulau Kecil*. Working Paper. Bogor: Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan Lautan-IPB.

Afiff, Suraya. *Tennurial Security*. Makalah pada diskusi LIBBRA, Juni 2008

Alan de Janvry and Elisabeth Saudolet, *Acces to Land and Land Policy Reforms.* United Nation University/Wider, Policy Brief No.3, 2001

Anonim. *Catatan Kondisi HAM di Papua*. Elsam Briefing Paper, Jakarta, 2007

Anwar E dan Rustiadi E. 2000. *Masalah Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Kebijakan Ekonomi Bagi Pengendalian terhadap Kerusakan*. Makalah yang disajikan pada Lokakarya

Nasional Pemberdayaan Masyarakat Berbasis Pengelolaan Sumberdaya Alam. Jakarta.

Bengen D G dan Retraubun A S W. 2006. *Menguak Realitas dan Urgensi Pengelolaan Berbasis Eko-Sosio Sistem Pulau-pulau Kecil*. Pusat Pembelajaran dan Pengembangan Pesisir dan Laut (P4L). Jakarta.

Bengen D G. 2003. *Defenisi, Batasan dan Realitas Pulau-pulau Kecil*. Makalah disampaikan dalam seminar sehari "Validasi Jumlah Pulau-pulau dan Panjang Garis Pantai di Indonesia". Jakarta.

Bernstein, *Henry*, dkk. 2008. *Kebangkitan Studi Reforma Agraria di Abad 21*, (Dian Yanuardy, ed.), Yogyakarta: STPN-Press.

Bintarto, 1991. *Metode Analisa Geografi*, Cetakan keempat, Jakarta. LP3ES

Birowo, A.T. 1983. *Masalah Struktural Dalam Sistem Perkebunan*. Dalam "Perkebunan Indonesia Di Masa Depan". Jakarta: Yayasan Agroekonomika

Borras Jr, Saturnino M. 1984. *The Bibingka Strategy in Land Reform Implementation: Autonomous Peasant Movements and State Reformists in the Philippines*. Quezon City: Institute for Popular Democracy.

_____, 2008. "*How Land Policies Impact Land-Based Wealth and Power Transfer*." *Oslo Governance Centre Brief*, No. 3, May 2008.

Borras Jr, Saturino M dan Terry McKinley. 2006. *The Unresolved Land Reform Debate: Beyond State-Led or Market-Led Models*. Policy Research Brief UNDP

Borras Jr, Saturino dan Fanco, Jenifer C, 2008, *Land Policy and Governance; Gaps and Challenges in Policy Studies*. OGC Brief 1 UNDP

_____. 2008. "*Land Based Social Relations : Key Features of a Pro-Poor Land Policy*." *Oslo Governance Centre Brief*, No. 2, May 2008.

Briguglio L. 1995. *Small Island Developing States and Theier Economic Vulnerabilities*. World Development, 23 (9) : 1615-1632.

Budiharsono, Sugeng, 2005. *Teknik Analisis Pembangunan Wilayah Pesisir dan Lautan*, Cetakan kedua, Jakarta: Pradnya Paramita.

Budiman, Hikmat (ed). 2005. *Hak Minoritas, Dilema Multikulturalisme di Indonesia*. The Interseksi Foundation, Jakarta

Collins, Jane L. 2005. *"New Directions In Commodity Chain Analysis Of Global Development Processes"*, in New Directions in the Sociology of Global Development. Edited by Frederick H. Buttel and Philip McMichael, Research in Rural Sociology and Development, Volume 11, pp. 3–17, 2005. London: Elsevier Ltd

Conoras, Yusman (ed). 2008. *MRP (Majelis Rakyat Papua), Kitong Pu Honai*. Foker LSM Papua, Jayapura

Dahuri R, Rais J, Ginting S P dan Sitepu. 2008. *Pengelolaan Sumberdaya Wilayah Pesisir dan Lautan secara Terpadu*. PT Pradnya Paramita. Jakarta.

Davidson, Jamie S., David Henley dan Sandra Moniaga (Ed). 2010. *Adat dalam Politik Indonesia*. Obor Indonesia bekerjasama dengan Hivos, KITLV Jakarta, VVI Leiden, dan Adatrecht Stichting, Jakarta

De Janvry, at.al, 2001. "The Changing Role of State in Latin American *Land Reform*" , Bab 11 dalam Alain de Janvry at.al, (eds), *Acces to Land: Rural Poverty and Public Action*, New York: Oxford University Press

Deininger, Klaus and Binswanger. 1999. "The Evolution of The World Bank Land Policy": Prinsipal, Experience, and Future Challanges" dalam *The World Bank Research Observer* 14 (2) 247-276, 1999.

Deny. *Desa, Riwayatmu Kini*. Jurnal Wacana, No. 9 / Juli - Agustus 1997

Denzin, Norman K. dan Yvonna S. Lincoln. (Eds). 2009. *Handbook of Qualitative Research*. Penerj. Dariyatno, Badrus, Abi, Jhon. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

*Developing Countries*. International Conference on Land Policy Reform. Jakarta 25-27 Juli, 2000

Djaka Soehendra. *2010. Sertifikat Tanah dan Orang Miskin.* Jakarta: HUMA, Van Vollenhoven Institute, KITLV

Endang, AS. 2010. *Program Kemitraan Perkebunan Karet KPPKW dan Petani di Wilayah Kabupaten Tasikmalaya*, KPPKW, Tasikmalaya.

Fauzi, Noer. 1999. *Konflik Tenurial: Yang Diciptakan Tapi Tak Hendak Diselesaikan* dalam *Berebut Tanah Beberapa Kajian Perspektif Kampus Dan Kampung* (Yogyakarta;Insist Press)

_____. 2008. *Pembentukan Ruang-Ruang Pertarungan dan Perundingan Baru, Kajian atas Debat Akademik Mengenai Desentralisasi dan Community Driven Development, dan "Akumulasi Primitif", makalah disampaikan untuk bahan di acara diskusi "100 tahun Karl Marx"* di Institut for Global Justice (IGJ), Jakarta, 4 Mei 2008.

_____. 2008. *Sketsa Tiga Abad Politik Agraria di Tatar Priangan*. (Makalah belum dipublikasikan)

Frans Reumi, *Pluralisme Hukum dan Sengketa Tanah Hak Ulayat Masyarakat Adat Papua*. Makalah Universitas Cendrawasih, Jayapura, tanpa tahun

Gereffi, G., Korzeniewicz, M., & Korzeniewicz, R.P. 1994. *Introduction: Global Commodity Chains* dalam Gereffi, Gary & Miguel Korzeniewicz (eds) 1994 Commodity Chains & Global Capitalism. Westport, Connecticut: Greenwood

Gordon, Alec. 1982. *Indonesia, Plantations and The Post Colonial Mode Of Production*. Journal of Contemporary Asia, 12:2 (1982) p.168

Gunawan, Rimbo, Juni Thamrin dan Mies Grijns. 1995. *Dilema Petani Plasma: Pengalaman PIR-Bun Jawa Barat*. Bandung: Yayasan AKATIGA

Hadiz, Vedi R. 2005. *Dinamika Kekuasaan; Ekonomi Politik Indonesia Pasca-Soeharto*, Jakarta: LP3ES.

Haroon Akram Lodhi. 2007. *Land, Markets, and Neoliberal Enclosure, an Agrarian Political Economy Perspectives.* Third WolrdQuarterly. Vol. 28 No. 8, 2007

Harsono, Boedi. 1998. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jilid 1, Jakarta: Penerbit Djambatan

Harsono, B0edi. 2002. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti.

Hein, P L. 1990. *Economic Problem and Prospect of Small Islands In W. Beller, P. d'Ayala and P. Heian (eds). Sustainable Development and Environmental Management of Smal Islands*. The Partenon Publishing Group, Paris, France, New jersey, USA.

Hickey, Sam & Mohan, Giles. 2005. *Relocating Participation within a Radical Politics of Development*. Blackwell Publishing. Institute of Social Studies

Ian Williamson, Stig Enemark, Jude Wallace, Abbas Rajabifard. 2008. *Position Paper on Understanding Land Administration Systems*. International Seminar on Land Administration Trends and Issues in Asia and The Pacific Region 19-20 August, Kuala Lumpur, Malaysia

Johnston, R.J. 1978. *Multivariate Statistical Analysis in Geography*, Publikasi pertama, New York: Longman Inc.

Joyo Winoto, 2008. *Tanah untuk Rakyat.* Jakarta. BPN

Karim, Niniek L. dan Bagus Takwin. *Di Balik Senyum Sang Jenderal, Sebuah Analisis Psikologis terhadap Kepribadian Soeharto*. Lembar khusus Bentara Kompas, 5 Mei 2004

Kartodirdjo, Sartono; Marwati Djoened Poesponegoro; Nugroho Notosusanto. 1975. *Sejarah Nasional Indonesia VI*, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

Kartodirjo, S dan Djoko Suryo. 1991. *Sejarah Perkebunan di Indonesia: Kajian Sosial-Ekonomi*. Yogyakarta: Aditya Media

Karuwai, George. 2004. *Tanah Adat dan Potensi Konflik dalam Komuniti Adat, Studi Kasus Pada Masyarakat Adat Sentani Kabupaten Jayapura, Propinsi Papua*. Tesis Fakultas Isipol Universitas Indonesia, Depok

Kholifan, Mohammad. 2004. *Alternatif Pemekaran Papua*. Dalam Suara Pembaharuan, 19 November 2004

Lappe, at. al,. 1998. World Hungger: *Twelve Myths*, Second Edition, New York and London: Grove Press and Earthscan.

Li, Tania Murray. 2007. *Governmentality*. Anthropologica No. 49 ,2007.

Li, Tania. 2009 "*To Make Live or Let Die? Rural Dispossession and the Protection of the Surplus Population*", Antipode 41(s1): 66-93.

Li, Tania Murray. 2010 *Indigeneity, Capitalism, and The Management of Disposession Current Anthrop.ology* Volume 51, Number 3, June 2010

Luxemburg, Rosa. 2003. *The Accumulation of Capital*. Translated by Agnes Schwarzschild. London: Routledge

Luxemburg, Rosa. 2006. *Excerpts from The Accumulation of Capital*. *Dalam* Patrick Bond, Horman Chitonge and Arndt Hopfmann (eds). The Accumulation of Capital in Southern Africa. The Regional Office of the Rosa Luxemburg Foundation

Lynch O and Harwell Emily. 2006. *Sumberdaya Milik Siapa? Siapa Penguasa Milik publik?*.Studio Kendil. Bogor.

Ma'sitasari. 2009. *Analisis Ruang Ekologis Pemanfaatan Sumberdaya Pulau-pulau Kecil untuk Budidaya Rumput Laut (Studi Kasus Gugus Pulau Sabalangka, Kabupaten Morowali, Provinsi Sulawesi Tengeh)*. [Thesis]. Bogor: Program Pascasarjana-IPB.

Meinzen-Dick, Ruht, Di Gregorio, Monica, & Dohrn, Stephan. 2008. *Pro-Poor Land Tenure Reform; Decentralization and Democratic Governance*. OGC Brief 4 UNDP

Mohan, Giles, & Stokke, Kristian. *Participatory Development and Empowerment: The Dangers Of Localism*. Third World Quarterly, Vol 21, No 2, pp 247–268, 2000.

Mosse, David. 2007. "*Power and The Durability of Poverty: A Critical Exploration of The Links Between Culture, Marginality and Chronic Poverty*". CPRC Working Paper 107. December 2007

Mubyarto. 1983. *Sistem Perkebunan Di Indonesia Masa Lalu dan Masa Kini*. Dalam "Perkebunan Indonesia Di Masa Depan". Jakarta: Yayasan Agroekonomika

Muchsin dan Koeswahyono, Imam. 2008. *Aspek Kebijakan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, Cetakan pertama, Jakarta: Sinar Grafika.

Munro-Faure, Paul. 1999. *Sustainable Development and Land Administration Infrastructure Reform; The Role of Market and Valuation Systems-Agendas for Changes?* Presented at the UN-FIG Conference on Land Tenure and Cadastral Infrastructure for Suatainable Development, Melbourne, Australia 24-17 October, 1999

Murray, Colin. 2001. "*Livelihoods Research: Some Conceptual and Methodological Issues*". Background Paper 5, Chronic Poverty Research Centre, September 2001

Nasution, MA. 1988. *Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif*. Penerbit Tarsito, Bandung

Ngadisah. 2002. *Gerakan Sosial di Kabupaten Mimika, Studi Kasus Tentang Konflik Pembangaunan Proyek Pertambangan Freeport*. Disertasi Doktoral, Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta

Peluso, Nency, Suraya Affif, Noer Fauzi. 2008. "Claiming the Grounds for Reform: Agrarian and Environmental Movements in Indonesia" dalam Borras (ed) *Trans-National Agrarian Movements*, West Sussex: Willey-Blackwell.

Pinky Chysantini. 2007. *Berawal dari Tanah; Melihat Ke dalam Pendudukan Tanah*, Bandung: AKATIGA

Raco, JR,. 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif, Jenis, Karakterisktik, dan Keunggulan*. Penerbit Grasindo, Jakarta

Richardson, Don. 1974. *Anak Perdamaian* . Yayasan Kalam Hidup, Bandung

Rosset, Peter, dkk. 2008. *Reforma Agraria Dinamika Aktor dan Kekuasaan*, Yogyakarta: STPN-Press

Safitri, Myrna & Moeliono, Tristam 2010 *Hukum Agraria dan Masyarakat Indonesia* Jakarta. HuMa, Van Vollenhoven Institute, KITLV

Safitri, Myrna A. dan Tristam Moeliono (ed). 2010. *Hukum Agraria dan Masyarakat di Indonesia*. Kerjasama Huma, Van Vollenhoven Institute, dan KITLV-Jakarta, Jakarta

Sajogyo. 2006. *Ekososiologi; Deideologisasi Teori Restrukturisasi Aksi (Petani dan Pedesaan sebagai Kasus Uji)*, (Francis Wahono dkk., ed.), Yogyakarta, Bogor, dan Jakarta: Cindelaras, Sajogyo Inside, dan Sekretariat Bina Desa Sadajiwa

Samsul, Inosentius. 2007. *Analisis Yuridis Proteksi Terhadap Orang Asli Papua di Bidang Ekonomi dan Sumber Daya Alam*. Laporan Penelitian, peneliti madya bidang hukum P3DI, Setjen DPR RI

Sangkoyo, Hendro. tt. "Pembaruan Agraria dan Pemenuhan Syarat-syarat Sosial Ekologis Pengurusan Daerah", makalah tidak diterbitkan

Sarman, Mukhtar (ed). 1998. *"Dimensi Kemiskinan; Agenda Pemikiran Sajogyo*", Bogor: Pusat P3R-YAE

Serpara, J.S. 2005. *Garis-Garis Besar Hak-Hak Adat atas Tanah di Papua*. Makalah "Konsultasi Publik Kerangka Kebijakan Pertanahan Nasional Fase 2 di Makasar, 21-22 Februari 2005", Jayapura, 2005

Setyawan, D. 2008. Sejarah Eksploitasi Sumber Daya Alam di Kalimantan Selatan.

Sirait, Martua. 2010. *Masyarakat Adat dan Ekspansi Perkebunan Kelapa Sawit di Kalimantan Barat*, Indonesia. Cordaid

Smith, David A. 2005. *Starting At The Beginning: Extractive Economies As The Unexamined Origins of Global Commodity Chains dalam* Ciccantell, Paul S., David A. Smith & Gay Seidman (eds) 2005 Nature, Raw Materials, & Political Economy. Research in Rural Sociology and Development, Volume 10, 141–157

Sobhan, Rehman. 1993. Agrarian Reform and Social Transformation: Preconditions For Development, London: Zed Book.

Soehendera, Djaka. 2010. *Sertifikat Tanah dan Orang Miskin : Pelaksanaan Proyek Ajudikasi di Kampung Rawa, Jakarta*. Seri Sosio-Legal Indonesia, penyunting: R. Yando Zakaria, Tristam Meoliono dan Myrna A. Safitri. HuMa-Jakarta, Van Vollenhoven Institute, Leiden University dan KITLV-Jakarta

Soetrisno, Loekman. 1983. *Aspek Sosial dan Politik Dari Sitem Pertanian Perkebunan. Dalam "Perkebunan Indonesia Di Masa Depan*". Jakarta: Yayasan Agroekonomika

Subagyo, Tondo; Gunawan Sasmito. 2004. *Konsepsi dan Strategi Redistribusi Tanah di Indonesia*, Ceramah Pertanahan di STPN, Yogyakarta.

Sugandi, Yulia. 2008. *Analisis Konflik dan Rekomendasi Kebijakan Mengenai Papua*. Friederich Ebert Stiftung, Jakarta

Sumaatmaja, N. 1988. *Studi Geografi, Suatu Pendekatan dan Analisa Keruangan*, Cetakan kedua, Bandung: Penerbit Alumni.

Sumardjono, Maria SW. 2008. *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas

Sumarto, Hetifah Sj. 2004. *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Edisi kedua, Jakarta: Yayasan Obor

Svensson, Thommy, 1990. *"Bureaucracies and Agrarian Change, A Southeast Asia Case*", dalam *Agrarian Society in History, Essay in Honour of Magnus Morner*. Mats Lunda and Thomy Svensson. London: Routledge.

Tadjoeddin, Mohammad Zulfan. *Anatomi Kekerasan Sosial dalam Konteks Transisi*: *Kasus Indonesia 1990-2001*, UNSFIR, "Working Paper" 02/01-1, 2002

Tarigan, Robinson. 2004. *Perencanaan Pembangunan Wilayah*, Cetakan I, , Jakarta: Bumi Aksara.

Tauchid, Mochammad. 2009. *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*, Yogyakarta: STPN Press

Wertheim, W.F. 2009. *Elite dan Massa,* Yogyakarta: LIBRA dan Resist Book

White, Ben. 1990. "*Agro-Industri, Industrialisasi Pedesaan dan Transformasi Pedesaan*, dalam Sajogyo dan Mangara Tambunan (peny), Industrialisasi Pedesaan, Jakarta : PT. Sekindo Eka Jaya

Wibawa, Samodra. 2001. *Otonomi Daerah dalam Defenisi Sejarah*. Lembaga Press Universitas Gadjah Mada

Widjojo, Muriodan S. (ed). 2009. *Papua Road Map, Negotiating the Past, Improving the Present and Securing the Future*. Kerjasama LIPI, Yayasan Obor dan Yayasan Tifa, Jakarta

Wiradi, Gunawan. 2009. *Reforma Agraria Perjalanan yang Belum Berakhir.* Jakarta, Bogor, dan Bandung: KPA, Sajogyo Institute, dan AKATIGA

_____.2009. *Seluk Beluk Masalah Agraria : Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*, Cetakan Pertama, Yogyakarta dan Bogor: STPN Press dan Sajogyo Institute

_____ dan Benjamin White. 1984. *Reforma Agraria Dalam Tinjauan Komparatif*, Bogor: Brighten Press.

Yermias Degei, *Tanah dan Masa Depan Masyarakat Adat Papua*. Makalah Lembaga Pendidikan Papua Education of Papua Spirit (edPapas), tanpa tahun

Yunus, Hadi Sabari. 2008. *Dinamika Wilayah Peri-Urban : Determinan Masa Depan Kota*, Cetakan I, Yogyakarta: Pustaka Pelajar

## Dokumen Resmi

Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Desa Kabupaten Pacitan, *Materi Lokakarya PNPM Mandiri Perdesaan Tahun 2010.*

Bappeda Kabupaten Blitar. 2006. *RPJMD Kabupaten Blitar 2006 – 2011.*

Bappeda Kabupaten Blitar. 2008. *RTRW 2008 – 2028 Kabupaten Blitar*.

BPS Kabupaten Blitar. 2009. *Kecamatan Nglegok dalam Angka 2009*.

BPS Kabupaten Blitar. 2010. *Data Verifikasi Kemiskinan 2009*.

BPS. 2009. *Data dan Informasi Kemiskinan 2008, Buku 2 : Kabupaten/Kota*.

Kantor Pertanahan Kabupaten Blitar, 2009. *Inventarisasi Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Blitar sampai tahun 2009*.

Kantor Pertanahan Kabupaten Tasikmalaya, 2009. *Inventarisasi Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Blitar sampai tahun 2009*.

## Internet

Afriani, AS. Iyan. *Metode Penelitian Kualitatif*. On-line Library Universitas Negeri Malang, 17 Januari 2009. Sumber: http://www.penalaran-unm.org/index.php/artikel-nalar/penelitian/116-metode-penelitian-kualitatif. pdf. Diakses, 2 Mei 2010.

Ana de Ita, *Land Concentration in Mexico After PROCEDE,http://www.foodfirst.org/files/bookstore/pdf/promisedland/ 7.pdf*

Anonim. *Catatan Pelanggaran HAM di Papua, Briefing Paper*. Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (Elsam), Jakarta, tanpa tahun. Hlm. 1-2. Sumber: http://www.elsam.or.id/pdf/CATATAN% 20PELANGGARAN%20HAM%20DI% 20PAPUA.pdf. Diakses 2 Mei 2010.

Anonim. Profil Papua dalam portal nasional Republik Indonesia, http://www.indonesia.go.id/. Diakses 2 Mei 2010.

Debance K S. 1999. *The Challencenges of Sustainable Management For Small Island. http://www.insula.org/islands/small-islands.html*. Acces in Oktober 29, 2009.

http://www.antarajatim.com/lihat/berita/14644/Blitar-Dominasi-Konflik Agraria. http://www.blitarkota.net/profil/petadetail.php?peta=9

Julitasari S, Rosmi. *Rakyat Papua Kian Miskin di Tanah yang Kaya*. Artikel Voice of Human Right Media, 2007. Sumber; http://www.vhrmedia. com/vhr-corner/cakrawala,Rakyat-Papua-Kian-Miskin-di-Tanah-yang-Kaya-30.html. Diakses 12 April 2010.

Nanang, Bramantyo dan Indra Kurniawan. *Hukum Adat dan HAM*. Dalam Modul Pemberdayaan Masyarakat Adat. IRE-Jogja. Tanpa tahun. Sumber: http://ireyogya.org/adat/modul_hukum_ adat_ham.htm. Diakses 2 Mei 2010.

Proton. *Situasi Sosial Politik di Tanah Papua, Provinsi Papua Barat*. Makalah Prakarsa Rakyat, 2007. Sumber; http://www.prakarsa-rakyat.org/artikel/inisiatif/ artikel.php?aid=23452. Diakses 12 April 2010.

Rosset, Peter. 2002. The Good, *The Bad, and The Ungly: World Bank Land Policies*. Makalah untuk Seminar mengenai "The Negative Impacts of World Bank's Policies on Market Based Land Reform", George Washington University, Washington, DC, 15 April 2002. (http:// www.landaction.org/display.php?article=177.17, 2002)

## Film

"God Must Be Crazy", rilis tahun 1980, skenario dan sutradara oleh Jamie Uys.

# Para Penulis

Ahmad Nashih Luthfi, Koordinator Media dan Publikasi Sajogyo Institute, Bogor. Ia adalah alumni jurusan Sejarah, Universitas Gadjah Mada. Email: anasluthfi@yahoo.com

Amien Tohari, peneliti di Sajogyo Institute, Bogor. Alumni Fakultas Adab UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta ini sekarang belajar lagi di Program Pascasarjana *Politik Lokal dan Otonomi Daerah,* Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Email: airgush@yahoo.com

Dewi Dwi Puspitasari S, saat ini mahasiswa pascasarjana Pengelolaan Sumberdaya Pesisir IPB. Sejak tahun 2009 menjadi Deputi Direktur Eksekutif Sajogyo Institute, Bogor. Email: uie_sains@yahoo.com

Dian Ekowati, peneliti sosial di Sajogyo Institute, Bogor. Ia sedang menyelesaikan studi pascasarjana tingkat master di Sosiologi Pedesaan IPB. Email: dee.ekowati@gmail.com

Didi Novrian, Koordinator Devisi Jaringan dan Advokasi Sajogyo Institute, Bogor. Saat ini ia sedang menyelesaikan tesisnya di Antropologi Universitas Indonesia, Jakarta. Mantan mahasiswa filsafat ini sekarang sedang belajar ekologi politik,

pemetaan dan analisis spasial untuk mendukung perjuangan gerakan agraria. Email: dhe_dy212@yahoo.com

Eko Cahyono, Koordinator Pengembangan Kepegiatan Sajogyo Institute, Bogor. Saat ini ia sedang menyelesaikan tesis masternya di Sosiologi Pedesaan IPB. email: anachoning@gmail.com

Laksmi A. Savitri. Direktur Eksekutif Sajogyo Institute, Bogor, sejak 2009. Ia bekerja untuk pengorganisasian komunitas dan kajian lingkungan sejak 1997 dan mempelajari masalah agraria sejak 2002 hingga sekarang. Email: savitri_la@yahoo.com

Muhammad Ridho, baru saja menyelesaikan tesis masternya di bidang Sosiologi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Muhammad Yusuf, Koordinator Riset Sajogyo Institute, Bogor. Ia baru saja menunaikan tesis masternya di Sosiologi Pedesaan IPB. email: moeh_yusuf@yahoo.com

Surya Saluang, peneliti di Sajogyo Institute, Bogor, sejak 2009. Ia aktif dalam kerja-kerja jaringan non-lembaga di berbagai kota, juga mengintimi *performance arts* dan seni propaganda. Email: suryasaluang@ymail.com

Zuhdi Siswanto, peneliti di Sajogyo Institute, Bogor. Ia aktif di kegiatan-kegiatan seni terutama musik dan teater. Saat ini sedang belajar di pascasarjana Ilmu Religi dan Budaya, Universitas Sanata Dharma, Yogyakarta. Email: zuhdisang@yahoo.com

SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL
1963

# Pengembangan KEBIJAKAN AGRARIA

untuk Keadilan Sosial, Kesejahteraan Masyarakat, dan Keberlanjutan Ekologis

**Memproblematisasi kebijakan pertanahan di Indonesia dengan melihat, memeriksa, mencari ketersambungan, menemukan ketidaksambungan dan membandingkan berbagai kekuatan yang membentuknya, bagaimana ia terbentuk, siapa-siapa saja yang berada di dalam arena pembentukannya, serta siapa yang 'menang', terlempar, atau melawan, adalah upaya yang dihadirkan oleh kelima tulisan di dalam buku ini.**

**Administrasi pertanahan, LARASITA, pemberian HGU, PPAN, tanah adat, dan rezim pertambangan di pulau kecil sekedar berfungsi sebagai pintu untuk memasuki arena proses-proses kebijakan *(policy processes)*, dengan sikap bukan untuk semata-mata menelusuri tahap-tahap formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan itu, melainkan demi menggali dan mengungkap kekuatan yang bekerja sebagai pendorong, penavigasi arah dan penghidup, atau bahkan peredup dari kebijakan tersebut.**

SAINS
Sajogyo Institute

ISBN: 978-6208-1295-59-7